Niveau(x) d'enseignement: 8 Numéro EDUQ : 8570143
Centre d'intérêt: 160

Charbonneau, Roger.

Rapport sur le financement du réseau universitaire au Québec / préparé par Roger Charbonneau, Mauro Malservisi, Paul Dell'Aniello. -- Montréal : Commission d'étude sur les universités, 1978.
[192] p. ; 28 cm.

Code: CEU-060.5. Comprend des bibliogr.

Descripteur(s): *Financement *Rationalisation des choix budgétaires *Historique *Gestion financière *Rôle du gouvernement *Subvention gouvernementale *Revue de la documentation *Universitaire (Niveau)

Une première partie du document fournit une description des méthodes de financement de l'enseignement supérieur au Québec. En particulier, elle trace un portrait de l'évolution des règles régissant les subventions aux universités. La deuxième partie présente les résultats d'une recherche bibliographique effectuée sur les systèmes de financement de l'enseignement supérieur utilisés dans le monde. La troisième partie étudie le rôle de l'Etat dans le financement des universités et le mode de gestion des institutions universitaires. Le propos de la quatrième partie est d'examiner la relation entre les problèmes financiers et la gestion universitaire, en proposant des voies de solution.

L'ensemble de l'étude fait ressortir que le lien entre les revenus et les frais de fonctionnement des institutions universitaires est global. Pour l'essentiel, les frais sont évalués à partir de l'année de base de 1969 et modifiés à chaque exercice en fonction de facteurs comme l'inflation et la variation de la population universitaire. Comme les frais ainsi calculés servent à établir des subventions gouvernementales et qu'à cause de l'effet direct et indirect des politiques du gouvernement, celles-ci représentent une proportion croissante des revenus totaux, les institutions sont devenues presque complètement dépendantes de l'Etat et doivent aligner leur frais de fonctionnement sur les calculs qu'il établit.

Type de document: r

Rapport sur le financement du réseau universitaire au Québec.

par: Roger Charbonneau
Mauro Malservisi
Paul Dell'Aniello

EDUQ 8570143

RAPPORT

SUR

LE FINANCEMENT DU RESEAU UNIVERSITAIRE

AU QUEBEC

Préparé par MM : Roger Charbonneau
Mauro Malservisi
Paul Dell'Aniello

Montréal, le 4 octobre 1978

CEU-060.5

Montréal, le 4 octobre 1978

Commission d'étude sur
les universités
a/s Dr. Edouard Pagé
800, Fullum
18e étage
Montréal, Québec

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint le rapport que nous avons rédigé conformément au mandat que vous nous aviez confié et qui se lisait comme suit :

"Le Comité désire obtenir un texte qui décrive le mode de financement actuel du système universitaire, les problèmes posés par le mode de financement, et enfin, les projets de réforme énoncés par le Conseil des Universités, par les Universités ou par le Ministère".

"Ce texte doit être conçu de telle façon qu'il puisse éventuellement constituer un chapitre dans un document de travail".

Il s'agit d'un travail d'équipe et la responsabilité en est conjointe puisqu'il y a unanimité de vues sur les divers points étudiés.

Nous demeurons à votre disposition pour tous renseignements supplémentaires que vous jugeriez à propos de nous demander.

Roger Carbonneau
Directeur du groupe

PLAN DU RAPPORT

Première partie

Le financement des opérations universitaires au Québec, 1969-1978.

Deuxième partie

Etude des formes de financement universitaire utilisées à l'extérieur du Québec.

Troisième partie

Le financement de l'Etat et la gestion des institutions universitaires.

Quatrième partie

Les problèmes financiers et la gestion des institutions universitaires.

PREMIERE PARTIE

LE FINANCEMENT DES OPERATIONS UNIVERSITAIRES AU QUEBEC 1969 A 1978

TABLE DES MATIERES

		pp.
1.0	INTRODUCTION	1
2.0	LE FINANCEMENT DES OPERATIONS UNIVERSITAIRES AU QUEBEC AVANT 1969	3
2.1	Avant 1960	3
2.2	Les années '60	3
2.3	La formule du Conseil des Universités	4
3.0	LE FINANCEMENT DES OPERATIONS UNIVERSITAIRES AU QUEBEC DE 1969/70 à 1976/77	7
3.1	L'enveloppe globale des subventions de fonctionnement	7
3.2	La méthode de calcul des subventions	8
3.2.1	L'approche historique	9
3.2.2	Les définitions	10
3.2.3	La démarche du calcul des subventions	11
3.2.4	Les dispositions administratives relatives à la gestion des subventions de fonctionnement	15
3.3	L'échéancier budgétaire 69/70, 76/77	15
4.0	L'INTEGRATION AU SYSTEME RCB 77/78	17
4.1	La structure de programme	19
4.2	Le cycle budgétaire	22
4.2.1	Les stratégies triennales	23
4.2.2	La revue de programme	24
4.2.3	Les estimés détaillés	30
4.3	L'exécution du budget	31

5.0 LA STRUCTURE DECISIONNELLE 32

6.0 LES REGLES DE PARTAGE BUDGETAIRE DU RESEAU U.Q. 35

7.0 LA FORMULE CLASIQUE 39

8.0 LES POLITIQUES APPLIQUEES PAR LE M.E.Q. DANS LE CADRE DE LA METHODE HISTORIQUE ET DU SYSTEME RCB 42

8.1 Les politiques d'indexation des diverses masses 42

8.2 Les ajustements pour la croissance des clientèles étudiantes 43

8.2.1 De 1969/70 à 1975/76 43

8.2.2 De 1976/77 à 1978/79 46

8.2.3 Le décompte des clientèles étudiantes 48

8.2.4 Le recomptage des étudiants en cours d'exercice.. 50

8.3 Les avantages sociaux 51

8.4 Les cas particuliers 52

8.5 Les fonctions non-subventionnées 54

8.6 Les revenus, frais de scolarité, dons, dotations, etc... 56

8.7 Politiques de transférabilité, des déficits, des surplus 60

1.0 INTRODUCTION

L'objectif de ce texte est de fournir une description des méthodes de financement de l'enseignement supérieur au Québec. En particulier, il vise à établir un portrait de l'évolution des règles de détermination des subventions aux universités.

Avant l'année 1969-70, le gouvernement attribuait des subventions aux universités sans suivre de règles ou critères très précis. Avec le début des années 70, à la suite de la croissance rapide des effectifs étudiants universitaires et devant l'importance de la contribution de l'Etat au financement des activités universitaires de la décennie passée, ce dernier a exprimé l'intention de systématiser et de rationaliser le mode d'attribution des subventions aux universités de façon à utiliser efficacement les ressources disponibles et à offrir un traitement équitable à chaque institution. Les conditions nécessaires à l'implantation d'un tel système faisant défaut, le M.E.Q. décidait alors de procéder par étape.

Les exercices financiers 1969-70 à 1976-77 furent financés selon la méthode dite "des coûts antérieurs" ou méthode "historique". Depuis l'exercice financier 1977-78, le financement de l'enseignement supérieur a été intégré au système de Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) qui était en voie d'implantation dans l'ensemble des opérations du gouvernement du Québec depuis quelques années.

Au cours de la période, des tentatives pour présenter des alternatives à la méthode historique ont été effectuées. Deux tentatives méritent d'être mentionnées; une formule très simple fût proposée par le Conseil des Universités pour l'exercice 1970-71 et une autre formule plus complexe, basée sur le nombre, la nature et la taille des programmes offerts dans chaque université, fût proposée en 1973 par le Comité d'élaboration d'un système informatique de gestion universitaire (CESICU). Cette dernière proposition

est demeurée au niveau de la formulation théorique et semble avoir été abandonnée.

Les universités constituantes du réseau de l'Université du Québec, connaissent, pour leur part, une situation particulière au chapitre du financement; en plus d'être soumises aux règles du Ministère, elles doivent composer avec des règles de partage budgétaire internes au réseau U.Q.

Le présent document se divise en deux parties: la première décrit les méthodes de financement et la seconde s'attache à décrire les politiques appliquées dans le cadre de chaque méthode.

2. LE FINANCEMENT DES OPERATIONS UNIVERSITAIRES AU QUEBEC AVANT 1969(1)

La description des pratiques de financement des universités, qui sont reproduites dans les pages qui suivent, sont tirées essentiellement des documents du Ministère de l'Education du Québec, en particulier des documents intitulés "Règles relatives au financement des universités du Québec, subventions de fonctionnement, DGRS, SAF", ainsi que des divers rapports annuels du Conseil des Universités.

2.1 Avant 1960(2)

> "Jusqu'au début des années 60, le gouvernement versait aux universités des subventions dont le montant était fixé annuellement de façon empirique en l'absence de toute politique préétablie. En outre, il attribuait à Laval, à McGill et à l'Université de Montréal, quelques subventions statutaires."

2.2 Les années 60(3)

> "De 1961 à 1969, le gouvernement s'est tourné vers une politique de subventions d'équilibre.
>
> Celles-ci étaient fonction de prévisions budgétaires qui se fondaient elles-mêmes sur des prévisions d'effectifs étudiants. Présentées par les universités, ces prévisions se réalisaient généralement; déficits et excédents éventuels se compensaient sur un cycle de quelques années.
>
> Aucune contrainte n'était alors formellement imposée aux universités quant à l'affectation des ressources. Toutefois, il était décidé vers le milieu de cette période que les services aux étudiants et les entreprises auxiliaires devaient s'autofinancer, les premiers ne recevant qu'une subvention "per Capita".

---

(1) L'organisation de ce texte s'inspire des travaux du professeur Ruth Lizée de l'UQAM dont j'ai grandement bénéficié.

(2) Conseil des Universités, deuxième rapport annuel 1970/71, page 24.

(3) Conseil des Universités, deuxième rapport annuel 1970/71, pp. 24-25.

C'est au cours de cette période qu'un Comité des budgets de fonctionnement (connu sous le nom de Comité Gauthier) amorçait une normalisation des dépenses prévues par les universités pour les diverses fonctions. Cependant, le montant effectif de la subvention versée à chaque université était déterminé par une décision gouvernementale qui ne reflétait pas nécessairement les recommandations du Comité.

D'une façon générale, les universités pratiquent alors un rigoureux équilibre budgétaire, dont le niveau est fonction des subventions gouvernementales. Pour le respecter, la plupart des universités acceptent de limiter leurs activités. Malgré ces contraintes volontaires, des déficits apparaissent dans plusieurs établissements en 1966-67; le gouvernement accepte d'en combler une partie sur une période de trois années, tout en indiquant clairement qu'il ne fallait voir là aucun précédent. Pour sa part, n'ayant pas accepté d'adapter ses activités à ses subventions, McGill présente des déficits de plus en plus élevés, qu'elle comble à même les ressources de ses fonds de dotation. En même temps, elle fait campagne contre la politique de financement adoptée à son égard par le gouvernement, et propose un financement par formule, basé sur les coûts unitaires, comme en Ontario; elle critique le gouvernement parce qu'il n'accepte pas sa proposition, et plus particulièrement parce qu'il tient compte de certains de ses revenus privés."

En 1968, le gouvernement du Québec créa le Conseil des Universités et lui confia comme principal mandat:

"De donner des avis au ministre de l'Education sur les besoins de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire et de lui faire des recommandations sur les mesures à prendre pour combler ces besoins." (1)

2.3 La formule du Conseil des Universités (2)

Un examen des méthodes utilisées historiquement pour calculer les subventions gouvernementales aux institutions d'enseignement supérieur permit au Conseil des Universités d'identifier deux méthodes:

- le financement à partir des coûts antérieurs;
- le financement par programme.

---

(1) Conseil des Universités, premier rapport annuel 1969/70, Annexe I, Loi du Conseil des Universités, article 2, page 37.

(2) Conseil des Universités, premier rapport annuel 1969/70, Annexe II, pp. 41-58, Annexe III, pp. 59-63.

Le Conseil constata que la première méthode était en train de disparaître alors que la seconde était en voie d'implantation progressive un peu partout en Amérique du Nord. Cette dernière méthode devait conduire à l'attribution de subventions sur la base du coût homogénéisé et normalisé des programmes dont les définitions et les structures avaient aussi fait l'objet d'une normalisation intra et inter-universitaire.

Bien que sur le plan théorique, le mode de financement par programme ne posait pas de problème de formulation et était très séduisant, sur le plan pratique, de nombreux problèmes se posaient; problèmes de définition de concepts, problèmes d'homogénéisation des définitions entre les universités, problèmes d'identification et comparabilité des programmes, problèmes d'évaluation du produit, etc...

Comme la notion de programme dans le domaine universitaire est une notion macroscopique qui correspond à l'ensemble des cours et programmes d'études dispensés par une institution et qui, dans la terminologie budgétaire courante peut être identifiée à la fonction d'enseignement, les notions de fonction et de programme pouvaient être considérées dans leur contexte respectif comme des synonymes.

Le Conseil des Universités arriva alors à la conclusion que la budgétisation au moyen d'une "formule par fonction" constituait une étape commode vers l'établissement éventuel d'un système de budgétisation par programme.

La formule élaborée par le Conseil des Universités pour déterminer les subventions aux universités s'appuyait sur une connaissance réaliste des structures, des modèles d'organisation de l'enseignement et de la recherche universitaire au Québec, ainsi que sur l'information disponible concernant les opérations des universités. La formule reposait sur une analyse des budgets antérieurs et tout en assurant une continuité

avec le mode d'analyse utilisé au cours des années précédentes, elle désirait satisfaire les exigences d'une évolution vers un système de budgétisation par programme. A cette fin, huit fonctions furent identifiées:

A) Les fonctions:

1. La fonction enseignement:
   - masse salariale des enseignants (sauf sciences-cliniques)
   - masse salariale des enseignants (sciences-cliniques)
   - masse des avantages sociaux
   - masse des autres dépenses (disciplines humides)
   - masse des autres dépenses (disciplines sèches)
2. La fonction recherche
3. La fonction bibliothèque
4. La fonction informatique
5. La fonction services aux étudiants
6. La fonction administration
7. La fonction terrains et bâtiments
8. La fonction enseignement collégial.

Le Conseil était conscient que pour chacune de ces fonctions, il y avait entre les établissements des différences de définition et de contenu qui entraînaient des disparités dans les coûts unitaires; cependant, leur distinction fournirait des critères d'homogénéisation des coûts et permettrait d'effectuer des analyses comparatives entre les universités plus valables.

B) Les situations particulières

La formule par fonction ne couvrait que les dépenses communes à toutes les universités. Au financement ainsi déterminé, il fallait ajouter une série de situations particulières à certaines universités et qui exigeaient un financement spécial. Ce dernier était assorti d'une restriction de non-transférabilité des ressources à d'autres fins.

3.0 LE FINANCEMENT DES OPERATIONS UNIVERSITAIRES AU QUEBEC DE 1969/70 A 1976/77

A chaque année, à des dates fort différentes, le M.E.Q. a présenté aux institutions universitaires, ainsi qu'au Conseil des Université, un document[1] portant sur les règles et les procédures utilisées pour déterminer l'enveloppe globale des subventions de fonctionnement de l'enseignement supérieur. Généralement, le document présentait à la suite des règles relatives au financement, les politiques sous-jacentes s'y rapportant. Etaient aussi explicitées dans ce document, une série de règles administratives auxquelles devaient se soumettre les universités, pour se conformer aux décisions gouvernementales relatives à l'enseignement supérieur.

3.1 L'enveloppe globale des subventions de fonctionnement.

Depuis le début des années '70, la DGES a fait, à chaque année, au gouvernement une demande d'enveloppe globale de ressources financières à affecter sous forme de subventions aux universités. Il est à noter que les subventions gouvernementales constituent depuis plusieurs années la principale source de revenus des universités et représentent la part des fonds publics que le gouvernement consacre à l'enseignement supérieur.

La demande d'enveloppe globale avait pour objectif de couvrir l'augmentation des coûts, d'assurer les développements découlant de l'augmentation prévue des populations étudiantes et financer les cas particuliers identifiés par la DGES.

En déterminant l'enveloppe globale des ressources, le gouvernement a toujours tenu compte de l'ensemble des ressources de chaque université. Ces ressources sont d'origines multiples et ont pu varier un peu dans le temps; cependant, elles peuvent être identifiées ainsi:

---

(1) Financement des universités du Québec, années..., Subventions de fonctionnement, Gouvernement du Québec, M.E.Q., SAF.

- les frais de scolarité de l'enseignement
- les frais d'inscription, les cotisations, les amendes
- les dons, les dotations, les intérêts sur placements
- les subventions du Ministère de l'Education
- les autres subventions du gouvernement du Québec
- les subventions du gouvernement fédéral
- etc...

3.2 La méthode de calcul des subventions

Dès la fin des années 60, devant l'accroissement rapide dans les besoins de financement de l'enseignement supérieur au Québec, le Ministère de l'Education décidait d'aborder l'étude de nouvelles méthodes de budgétisation et d'allocation des ressources financières. Dès 1970, le ministère manifestait son intention d'évoluer dans la voie de la rationalisation des choix budgétaires. Cependant l'état de l'information dont disposait le ministère et la possibilité problématique de l'obtenir des universités lui commandèrent de procéder prudemment et par étapes.

Les grands traits de cette évolution, le M.E.Q. les a résumés de la façon suivante:

"Depuis quelques années, dans les comités ad hoc sur les règles de distribution des subventions de fonctionnement (Comité Cauthier) d'abord, puis à la Direction générale de l'enseignement supérieur avec les avis du Conseil des universités par la suite, différentes fonctions ont été identifiées, soit:

- enseignement;
- audio-visuel;
- bibliothèque;
- informatique;
- administration;
- terrains et bâtiments.

En 1970/71, le Ministère décide d'orienter les universités vers la rationalisation des choix budgétaires. Aussi, en plus des fonctions déjà identifiées qui éventuellement pourront devenir des "programmes d'opérations", la Direction générale de l'enseignement supérieur décide-t-elle d'identifier dans ses règles de distribution:

- les nouveaux programmes;
- la recherche;
- certaines situations particulières:
  i) la médecine (internes et résidents);
  ii) le perfectionnement des enseignants.

Enfin en 1970/71, pour faciliter l'implantation d'une politique salariale cohérente, le Ministère décidait d'imposer certaines règles de non-transférabilité des ressources à affecter à la masse salariale des professeurs et du personnel de direction.

Logiquement, les règles de distribution des fonds devraient se faire en tenant compte de ces orientations et de l'analyse comparative des rendements de chaque institution.

C'est l'intention avouée du Ministère d'y parvenir (document du 10 novembre 1970).

De nombreuses tentatives dans ce sens ont été faites, mais toutes achoppent sur l'état actuel des données dont nous disposons.

Non seulement nous ne pouvons analyser le rendement des différents programmes, mais nous ne pouvons pas connaître avec précision la situation actuelle de chaque institution.

Aussi, estimons-nous qu'une normalisation hâtive basée sur ces données imparfaites tendrait à uniformiser les institutions autour d'une moyenne qui n'est pas suffisamment connue et qui de plus n'apparaît pas comme souhaitable.

Pour maintenir notre évolution vers les objectifs d'excellence et de complémentarité des institutions universitaires à l'intérieur d'un réseau mieux coordonné, nous avons préféré en 1970/71 prendre une approche historique des subventions et accélérer l'implantation d'un système d'informatique et de gestion universitaire avant de travailler avec des règles plus normatives."(1)

3.2.1 L'approche historique

L'approche historique consistait à prendre les dépenses considérées des universités à partir d'une année de base (la première année fut 1969-70) et à les augmenter successivement en leur appliquant des taux uniformes pour toutes les universités (taux d'indexation des masses salariales et masses des autres dépenses), et des taux variables

(1) Financement des universités du Québec pour l'exercice 71/72, Subvention de fonctionnement, DGES, SAF, mai 1971, pp. 7-9.

d'une université à l'autre (taux d'augmentation de clientèle étudiante). Des corrections positives ou négatives des niveaux de dépenses étaient effectuées au titre d'opérations particulières.

Cette approche, pour être équitable, aurait nécessité que les universités soient arrivées au même stade de développement, qu'elles possèdent une infrastructure semblable et fonctionnent sur un modèle d'organisation de l'enseignement et de la recherche produisant des coûts unitaires semblables. Comme manifestement ce n'était pas le cas et que le ministère possédait très peu d'information sur la situation de fait de chaque université, il était fort conscient des défauts de l'approche.

> "En effet, au-delà des renseignements de nature comptable, il est impossible de connaître avec précision la situation de chaque université. La base de calcul de la subvention de chaque université a été établie, il y a plusieurs années, à partir d'une information dont on n'est pas certain qu'elle assure à chacune la part à laquelle ses activités lui donnent droit."(1)

3.2.2 Les définitions(2)

Les définitions des termes utilisés dans le calcul des subventions par la méthode historique furent les suivantes et elles n'ont guère varié de 1970 à 1977.

1° La dépense de base: C'est la dépense considérée de l'année antérieure affectée de certaines corrections; elle est composée des masses salariales et de la masse des autres dépenses.

2° La dépense considérée: C'est la dépense retenue par la DGES comme conforme aux règles d'allocation de l'année de subvention. Elle comprend les quatre masses de la dépense de base et est obtenue en affectant les masses de la dépense de base des taux d'augmentation prévus par les politiques gouvernementales en matière d'indexation des masses salariales et des autres dépenses, ainsi que

---

(1) Financement des universités du Québec, 1973/74, Subvention de fonctionnement, DGES, SAF, 29 novembre 1972, page 10.

(2) Financement des universités du Québec, années..., Subvention de fonctionnement, MEQ, DGES, SAF.

des taux appropriés d'augmentation des clientèles étudiantes et en y intégrant la subvention de développement et la masse des avantages sociaux.

3o Les subventions d'opérations générales: C'est la partie de la subvention déterminée de façon mécanique pour les opérations réalisées par l'ensemble des universités dans le cadre de la formule générale.

4o Les subventions d'opérations particulières: C'est la partie de la subvention accordée pour des fins particulières à toutes les universités ou à quelques-unes d'entre elles et qui ne peut être déterminée par la formule générale.

5o La subvention totale: C'est la somme des subventions d'opérations générales et particulières.

3.2.3 La démarche du calcul des subventions

Le graphique no. 1 de la page 12 représente le cheminement suivi pour établir la subvention selon la méthode historique.

La démarche s'effectue en quatre étapes qualifiées de "temps de calcul de la subvention" et qui correspondent à l'établissement des masses suivantes dont les définitions ont été données précédemment.

Premier temps	:	la dépense de base
Deuxième temps	:	la dépense considérée
Troisième temps	:	la subvention d'opérations générales
Quatrième temps	:	la subvention totale.

Pour l'année (n), le départ du processus s'effectue avec la dépense considérée de l'année (n-1) telle qu'établie lors de la dernière revision.(1)

La dépense considérée est divisée en cinq masses couvrant les items de dépenses suivants:

(1) Dans la pratique, la dernière revision fût effectuée à des périodes différentes d'une année à l'autre. Bien si normalement elle aurait dû se faire en décembre à chaque année, elle a eu lieu parfois en mars.

1er temps : Dépense de base pour les calculs de l'année (n)

Dépense considérée de l'année (n-1)		Cas particuliers de l'année (n-1) introduit dans la base		Dépense de base pour les calculs de l'année (n)
a)	+		=	a)
b)				b)
c)				c)
d)				d)
e)	−	Masse des avantages sociaux		

2ième temps : Dépense considérée de l'année (n)

Dépense de base pour les calculs de l'année (n)		Indexation politiques gouvernementales	=	Dépense considérée après indexation politiques gouvernementales	X	Ajustements de développement pour taux de croissance de la clientèle étudiante	=	Dépense considérée avant les avantages sociaux
a)	X			a)				a)
b)				b)				b)
c)				c)				c)
d)				d)				d)

3ième temps : Dépense considérée année (n)

Dépense considérée avant les avantages sociaux		Corrections	=	Dépense considérée année (n) corrigée
a)	+			a)
b)				b)
c)				c)
d)				d)
				e)

4ième temps : Subvention d'opérations générales année (n)

Dépense considérée de l'année (n)	—	Revenus prévus année (n)	=	Subvention d'opérations générales année (n)

5ième temps : Subvention totale

Subvention d'opérations générales année (n)	+	Subvention d'opérations particulières - opérations identifiées - décision gouvernementale - correction technique	=	Subvention totale

GRAPHIQUE 1

a) masse salariale du personnel professionnel et de direction de la fonction enseignement;

b) masse salariale du personnel professionnel et de direction des autres fonctions:
   - bibliothèque
   - informatique
   - audio-visuel
   - administration
   - terrains et bâtiments;

c) masse salariale du personnel de soutien:
   - personnel technique
   - personnel de bureau
   - personnel de métier et ouvriers.

d) masse des autres dépenses:
   - frais de voyage
   - frais de représentation et de réception
   - fournitures et matériel
   - volumes et périodiques - bibliothèque
   - mobilier, appareil et outillage
   - matériel lourd
   - subventions et contributions
   - services professionnels
   - services contractuels (excluant les frais de loyer)
   - services publics
   - assurances
   - entretien et réparations
   - améliorations;

e) masse des avantages sociaux.

Premier temps: Détermination de la dépense de base pour les calculs de l'année (n).

Pour obtenir la dépense de base pour les calculs de l'année de subvention, on introduit dans les différentes masses de la dépense considérée de l'année précédente telle qu'établie lors de la dernière revision, les cas particuliers pertinents à ces masses de façon à permettre à ces dépenses d'être indexées des taux convenus pour l'année (n) au même titre que les masses des opérations régulières. On retranche ensuite la masse des avantages sociaux de la dépense considérée car ces derniers n'ont pas à être indexés d'une façon automatique, compte tenu qu'ils sont établis par des politiques différentes d'un établissement à l'au-

tre et qu'ils sont fonction de la taille des masses salariales.

Deuxième temps: Détermination de la dépense considérée de l'année (n) avant les avantages sociaux.

Pour obtenir la dépense considérée de l'année (n) avant les avantages sociaux, on indexe les quatre masses de la dépense de base selon les politiques gouvernementales à cet effet. Pour tenir compte de la croissance des clientèles étudiantes, on ajuste ensuite les quatre masses de dépenses indexées selon la politique gouvernementale relative au développement des programmes. On obtient ainsi la dépense considérée avant avantages sociaux pour l'année (n).

Pour les trois masses salariales, les taux utilisés par le ministère s'appliquent à l'indexation des masses seulement et non aux traitements des individus; le ministère n'exerce donc pas des politiques de postes de personnels et d'échelles de traitements.

La masse des autres dépenses est indexée pour sa part pour tenir compte des augmentations de prix s'il y a lieu.

Troisième temps: Détermination de la dépense considérée pour l'année (n)

La dépense considérée avant avantages sociaux est corrigée d'une manière négative, s'il y a lieu. Cette correction est parfois nécessaire car des résultats différents sont obtenus lorsqu'on applique le taux de croissance des clientèles étudiantes retenu à la dépense considérée prise comme un tout et à la dépense considérée de chaque établissement.

On ajoute ensuite les avantages sociaux pertinents à chaque masse salariale.

Quatrième temps: Détermination de la subvention d'opérations générales.

Pour obtenir la subvention d'opérations générales, on soustrait des

dépenses considérées pour l'année (n) les revenus admissibles prévus pour cette année. Les revenus admissibles sont constitués des revenus suivants:

- les frais de scolarité de l'enseignement régulier
- les inscriptions, cotisations et amendes
- la part non dégagée des revenus provenant de dons, dotations, intérêts sur placements, d'autres ministères du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral, etc...

Cinquième temps: Détermination de la subvention totale.

La subvention totale est obtenue en additionnant la subvention d'opérations particulières à la subvention d'opérations générales.

3.2.4 Les dispositions administratives relatives à la gestion des subventions de fonctionnement.

Les dispositions administratives sont des règles auxquelles les universités doivent se soumettre pour se conformer aux décisions gouvernementales relatives à l'enseignement supérieur.

Ces règles concernent la transférabilité des ressources financières d'une masse à l'autre, les déficits et les surplus, les frais de scolarité des étudiants non-québécois, les dépenses portées aux services aux étudiants, les pensions et l'entiration des populations étudiantes.

3.3 L'échéancier budgétaire 69/70, 76/77.

L'échéancier budgétaire suivi au cours de la période comporte essentiellement trois étapes et dix opérations. Les étapes correspondent à trois moments de dénombrement des clientèles étudiantes.

1ière étape : prévision budgétaire

2ième étape : revision budgétaire

3ième étape : présentation des états financiers.

La première étape est celle des prévisions des clientèles étudiantes et c'est à partir de ces prévisions que sont établies les prévisions budgétaires. Dès que les inscriptions de l'année (n-1) sont connues, soit vers le 15 octobre, les universités doivent fournir des prévisions de leur clientèle pour l'année subséquente. Le ministère prépare ensuite les règles budgétaires pour la subvention de l'année (n) ainsi que les calculs spécifiques pour chaque université. Vers les mois de janvier ou février, les règles sont transmises à chaque université et au Conseil des Universités. Les universités préparent alors leur propre budget et réagissent aux règles et aux calculs aussi présentés par la DGES. Le Conseil des Universités, pour sa part, commente les politiques générales ainsi que leur application aux diverses institutions en particulier.

Les ressources financières octroyées aux universités pour leur budget de fonctionnement sont connues définitivement, si tout va bien, vers le mois de mai.

La deuxième étape est celle de la revision des budgets à partir du recomptage des clientèles réelles de la session d'automne de l'année (n).(1) La revision budgétaire peut aussi provenir de modifications aux règles budgétaires annoncées par le ministère. Habituellement, le versement des fonds des mois d'avril, mai de l'année (n) comportent les corrections calculées à partir de ces revenus.

La troisième étape est celle des états financiers. Les universités confirment à ce moment les inscriptions pour l'année qui vient de se terminer. Le versement des mois d'avril, mai de l'année (n+1) doit comporter les ajustements pour les états financiers de l'année (n).

1) Faisant suite aux recommandations de plusieurs universités et notamment du Conseil des Universités, la DGES a supprimé à titre expérimental, depuis l'exercice 76/77, le recomptage des clientèles en cours d'année.

L'IMPLICATION AU SYSTÈME RCB 77/78 (1)

L'année 77/78 est caractérisée par la mise en application d'un nouveau mode de financement pour l'enseignement supérieur. Le financement des universités est intégré définitivement au système RCB que le gouvernement du Québec avait commencé à implanter dans l'ensemble de ses activités en 73/74. Le tableau no. 1 illustre la place et la structure du programme budgétaire de l'enseignement supérieur à l'intérieur du système de rationalisation des choix budgétaires gouvernemental.

En effet, depuis l'exercice financier 73/74, chaque ministère doit préparer ses demandes budgétaires dans le cadre du système RCB; le ministère de l'Education n'a pas échappé à cette règle. Cependant, même si le M.E.Q. présente depuis quelques années au Conseil du Trésor et à l'Assemblée Nationale ses demandes de crédits pour l'enseignement supérieur dans le format exigé par le système RCB, les opérations budgétaires entretenues avec les institutions universitaires se sont effectuées comme on l'a vu jusqu'en 76/77 selon l'approche historique.

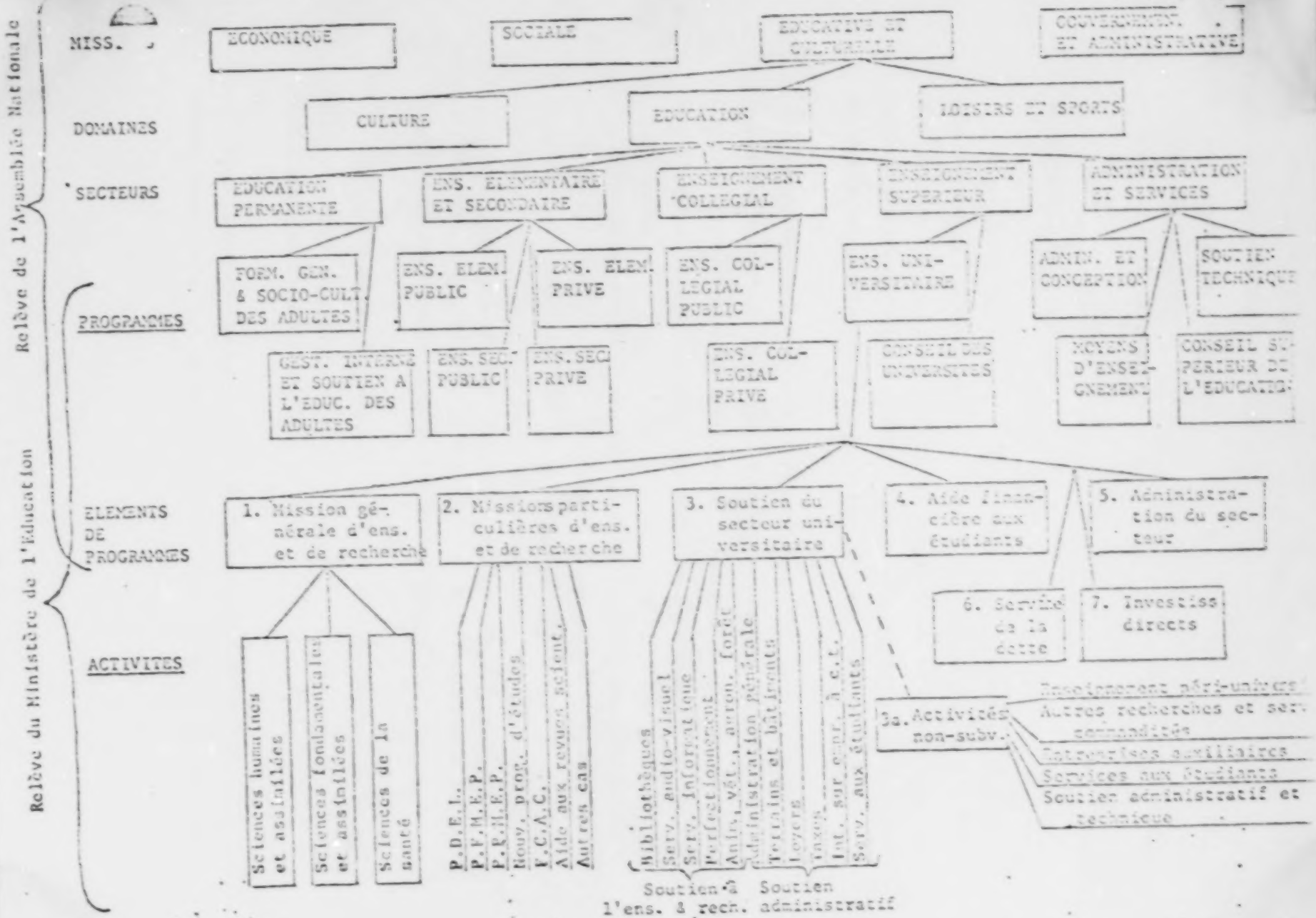
Le système RCB exige que les demandes de crédits soient présentées sous une forme suffisamment détaillée pour que ceux qui doivent effectuer les choix et procéder à la répartition des ressources puissent le faire avec la meilleure information possible. C'est dans cette optique que le système relie les crédits à allouer à des productions clairement identifiées.

Pour la première fois avec l'exercice financier 77/78, les subventions aux universités sont établies à la lumière d'orientations et de priorités établies au préalable et devant se réaliser sur un horizon de quelques années. L'allocation annuelle des ressources se voit ainsi reliée à un processus de développement à moyen terme, s'étalant sur trois ans.(2)

---

(1) Cf. Allocation Triennale 1977-78/1979-80, Secteur universitaire, Projet de processus budgétaire, DGES, SAF, 20 février 1976.

(2) Depuis 1969 le Conseil des Universités recommandait, à chaque année, l'établissement de budgets s'étendant sur plus d'une année.


Relève du Ministère de l'Education
Relève de l'Assemblée Nationale
MISS.
ECONOMIQUE
SOCIALE
EDUCATIVE ET CULTURELLE
CONTRÔLE ET ADMINISTRATIVE
DOMAINES
CULTURE
EDUCATION
LOISIRS ET SPORTS
SECTEURS
EDUCATION PERMANENTE
ENS. ELEMENTAIRE ET SECONDAIRE
ENSEIGNEMENT COLLEGIAL
ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
ADMINISTRATION ET SERVICES
PROGRAMMES
FORM. GEN. & SOCIO-CULT. DES ADULTES
ENS. ELEM. PUBLIC
ENS. ELEM. PRIVE
ENS. COL-LEGIAL PUBLIC
ENS. UNI-VERSITAIRE
ADMIN. ET CONCEPTION
SOUTIEN TECHNIQUE
GEST. INTERNE ET SOUTIEN A L'EDUC. DES ADULTES
ENS. SEC. PUBLIC
ENS. SEC. PRIVE
ENS. COL-LEGIAL PRIVE
CONSEIL DES UNIVERSITES
MOYENS D'ENSEI-GNEMENT
CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION
ELEMENTS DE PROGRAMMES
1. Mission générale d'ens. et de recherche
2. Missions particulières d'ens. et de recherche
3. Soutien du secteur universitaire
4. Aide financière aux étudiants
5. Administration du secteur
6. Service de la dette
7. Investissements directs
ACTIVITES
Sciences humaines et assimilées
Sciences fondamentales et assimilées
Sciences de la santé
P.D.E.L.
P.F.M.E.P.
P.R.I.E.P.
Bourses, prog. d'études
F.C.A.C.
Aide aux revues scient.
Autres cas
Bibliothèques
Serv. audio-visuel
Serv. informatique
Perfectionnement
Anim., vêt., aréon., forêt
Administration générale
Terrains et bâtiments
Loyers
Taxes
Int. sur emp. à c.t.
Serv. aux étudiants
3a. Activités non-subv.
Enseignement para-universitaire
Autres recherches et services commandités
Entreprises auxiliaires
Services aux étudiants
Soutien administratif et technique
Soutien à l'ens. & rech.
Soutien administratif

Le processus d'allocation des ressources financières selon le système RCB peut se décomposer en trois parties:

- la structure de programme
- le cycle budgétaire
- l'exécution du budget.

4.1 La structure de programme.

La structure de programme c'est la forme que prend la présentation des budgets gouvernementaux. Comme dans cette structure les crédits alloués sont reliés à des productions de biens ou de services, on peut identifier les divers paliers de la production de la façon suivante en commençant par le niveau d'aggrégation le plus faible.

Les activités constituent le premier niveau de production pour lequel des ressources sont allouées, viennent ensuite les éléments de programme, les programmes, les secteurs, les domaines et les missions. Le tableau no. 2 illustre la structure du programme budgétaire.

A chaque palier de la structure correspond un niveau décisionnel. Seuls les paliers des activités, éléments et programmes concernent les universités. C'est à ces niveaux qu'inter-agissent le M.E.Q., le Conseil des Universités et les institutions universitaires. L'Assemblée Nationale, pour sa part, est responsable des paliers supérieurs mais sa discrétion peut s'étendre en fait jusqu'au palier des éléments puisqu'elle vote les crédits jusqu'à ce niveau d'agrégation.

Des sept éléments de programme à l'intérieur du programme de l'enseignement supérieur trois affectent directement les universités et quatre relèvent uniquement du M.E.Q.

Pour la partie touchant plus spécifiquement les universités, le programme "enseignement et recherche universitaire" recouvre les quatre é-

MISSION : éducative et culturelle : il y a 4 missions au total au gouvernement.

DOMAINE : éducation : il y a 3 domaines dans la mission "éducative et culturelle".

SECTEUR : enseignement supérieur : il y a 5 secteurs dans le domaine "éducation".

PROGRAMME : enseignement et recherche universitaire : il y a 2 programmes dans le secteur "enseignement supérieur".

→ 4 ELEMENTS:

1) Mission générale d'enseignement et de recherche : 3 activités
   - 1.1 sciences humaines et assimilées
   - 1.2 sciences fondamentales et assimilées
   - 1.3 sciences de la santé

2) Missions particulières d'enseignement et de recherche : Plusieurs activités diverses non insérées dans le financement général

3) Soutien du secteur universitaire, comprend deux parties "sous-éléments":

   a) Soutien à l'enseignement et la recherche : 5 activités
      - 3.1 bibliothèque
      - 3.2 audio-visuel
      - 3.3 informatique
      - 3.4 perfectionnement
      - 3.5 animaleries, cliniques vétérinaires, stations agron. et forestières

   b) Soutien administratif : 6 activités
      - 3.6 administration générale
      - 3.7 terrains et bâtiments
      - 3.8 loyers
      - 3.9 taxes
      - 3.10 intérêts sur emprunts: court terme
      - 3.11 services aux étudiants

4) Activités non subventionnées

Tableau 2

lêments suivants:

- "mission générale d'enseignement et de recherche"
- "missions particulières d'enseignement et de recherche"
- "soutien du secteur universitaire"
- "activités non subventionnées".

Chacun des éléments comprend des activités qui forment le premier palier de la structure. Ainsi, l'élément "mission générale d'enseignement et de recherche" se décompose en trois "activités":

- "Sciences humaines et assimilées"
- "Sciences fondamentales et assimilées"
- "Sciences de la santé".

L'élément "missions particulières d'enseignement et de recherche" comprend des activités dont le financement ne peut s'insérer dans le financement général en raison, par exemple, de leur durée limitée ou bien de leur caractère différent de la mission générale de l'université. Ce sont, par exemple, les activités suivantes:

- Plan de développement de l'enseignement des langues
- Plan de formation des maîtres de l'enseignement professionnel
- Plan de perfectionnement des maîtres de l'enseignement professionnel
- Nouveaux programmes d'enseignement
- F.C.A.C.
- Aide aux revues scientifiques.

L'élément "soutien du secteur universitaire" se subdivise en deux parties à savoir le soutien à l'enseignement et à la recherche et le soutien administratif.

La première comprend les activités suivantes:

- Bibliothèque
- Services audio-visuels
- Services informatiques

- Perfectionnement
- Animalerie, cliniques vétérinaires, stations agronomiques et forestières.

La seconde recouvre les activités suivantes:

- Administration générale
- Terrains et Bâtiments
- Loyers
- Taxes
- Intérêts sur emprunts à court terme
- Services aux étudiants.

4.2. Le cycle budgétaire

Avec le système RCB, comme on a pu le remarquer, un nouveau langage est introduit dans les opérations budgétaires; il en est de même pour l'échéancier budgétaire.

La préparation du budget s'étend sur une période d'un an et demi et comprend trois étapes principales: l'étape de planification au cours de laquelle sont établies les stratégies triennales, l'étape de la revue de programme et l'étape d'établissement des estimés détaillés. Les divers intervenants à l'une ou l'autre de ces trois étapes sont le Conseil du Trésor, le M.E.Q., le Conseil des Universités et les universités. S'ajoutent à ces trois étapes de préparation du budget, les deux étapes de l'ancien système, soit l'étape de la révision budgétaire[1] et l'étape des états financiers. Le système RCB prévoit également une étape d'évaluation du degré de réalisation des objectifs et des moyens utilisés pour les atteindre. Cette étape doit s'effectuer en même temps que la préparation des états financiers. Pour le moment, il n'existe pas de critères ni de procédures pour effectuer cette évaluation; cependant, le Conseil des Universités et le M.E.Q. explorent ce domaine, notamment par l'étude "d'indicateurs sociaux".

(1) Depuis l'exercice 76/77 l'étape de la revision budgétaire en cours d'exercice consécutivement au recorptage des clientèles étudiantes au mois d'octobre a été abandonnée à titre expérimental.

Au mois de mai précédant le début de l'année financière des universités, un arrêté en conseil met un terme au processus d'allocation des ressources commencé dix-huit mois auparavant par l'étape de l'établissement des stratégies triennales.

Echéancier budgétaire: subventions année financière (n)

Mois de juin, année (n+1)	:	présentation des états financiers de l'année (n)
Mois d'octobre, année (n)	:	recomptage des clientèles étudiantes
Mois de mai, année (n)	:	arrêté en conseil
Mois de janvier, année (n)	:	début de l'étape des estimés détaillés (durée: 5 mois)
Mois de juin, année (n-1)	:	début de l'étape de revue de programme (durée: 7 mois)
Mois de décembre, année (n-2)	:	début de l'étape des stratégies triennales (durée: 6 mois)

4.2.1 Les stratégies triennales

Cette étape débute par l'envoi aux universités par le M.E.Q. d'un document d'intention faisant ressortir les grandes orientations de l'enseignement supérieur définissant ses objectifs et quantifiant les impacts budgétaires pour les prochaines trois années.

Le document précède à "une analyse des principaux problèmes qui se poseront à l'enseignement supérieur dans les trois prochaines années à la lumière d'indicateurs pertinents". A cette étape, trois objectifs sont visés:

- "Dégager la problématique de l'enseignement supérieur, i.e. tracer les principaux traits de l'évolution récente du niveau universitaire et identifier les problèmes observés et prévus".(1)
- "Définir les priorités du réseau pour les trois prochaines années, i.e. préciser ou faire porter l'effort en vue d'ap-

porter des solutions à ces problèmes".(1)

- "Evaluer la nature des ressources consacrées à l'enseignement supérieur pour répondre aux besoins identifiés des universités et de la société".(1)

A cette étape, l'allocation triennale des ressources financières s'effectue au niveau des éléments de programme.

4.2.2 La revue de programme

C'est à l'étape de la revue de programme qui se déroule entre les mois de juin et de décembre inclusivement qui précèdent l'exercice financier que se fait, pour un exercice donné, l'allocation des ressources financières par élément de programme et nature de dépenses pour chaque établissement.

> "La revue de programme constitue une prévision à court terme visant à déterminer pour l'ensemble du réseau de l'enseignement supérieur, pour chaque institution du réseau, par élément de programme et nature de dépenses, les ressources à allouer pour un exercice budgétaire donné..."(2)
>
> "Pour être opérationnel, le résultat de l'opération doit permettre à l'Assemblée Nationale de voter par programme et élément les crédits à allouer au réseau, au Ministère de l'Education de répartir des crédits par institution et nature de dépenses, de telle sorte que chaque institution, au moment des estimés détaillés, puisse elle-même les répartir en activités".(2)

A chaque année, le M.E.Q. prépare pour chaque université une enveloppe de base qui contient en principe les ressources nécessaires au maintien du niveau d'activités de l'année précédente et sert également à amorcer la reprise en question de certaines activités. Les universités doivent mettre au point, pour leur part, les dossiers capables de justifier les demandes de ressources supplémentaires pour l'année de prévision.

---

(1) Document de travail sur les stratégies triennales d'allocation des ressources pour le réseau universitaire, 1978-81. DGES, avril 1977.

(2) Financement des Universités du Québec 1977-78, Subventions de fonctionnement, Règles, Janvier 1977, DGES, SAF, page 2.

Ces demandes de ressources supplémentaires peuvent être des "demandes d'ajustements mécaniques" ou des "demandes additionnelles".

Avec le système RCB, la DCES distingue cinq temps dans le calcul des subventions:

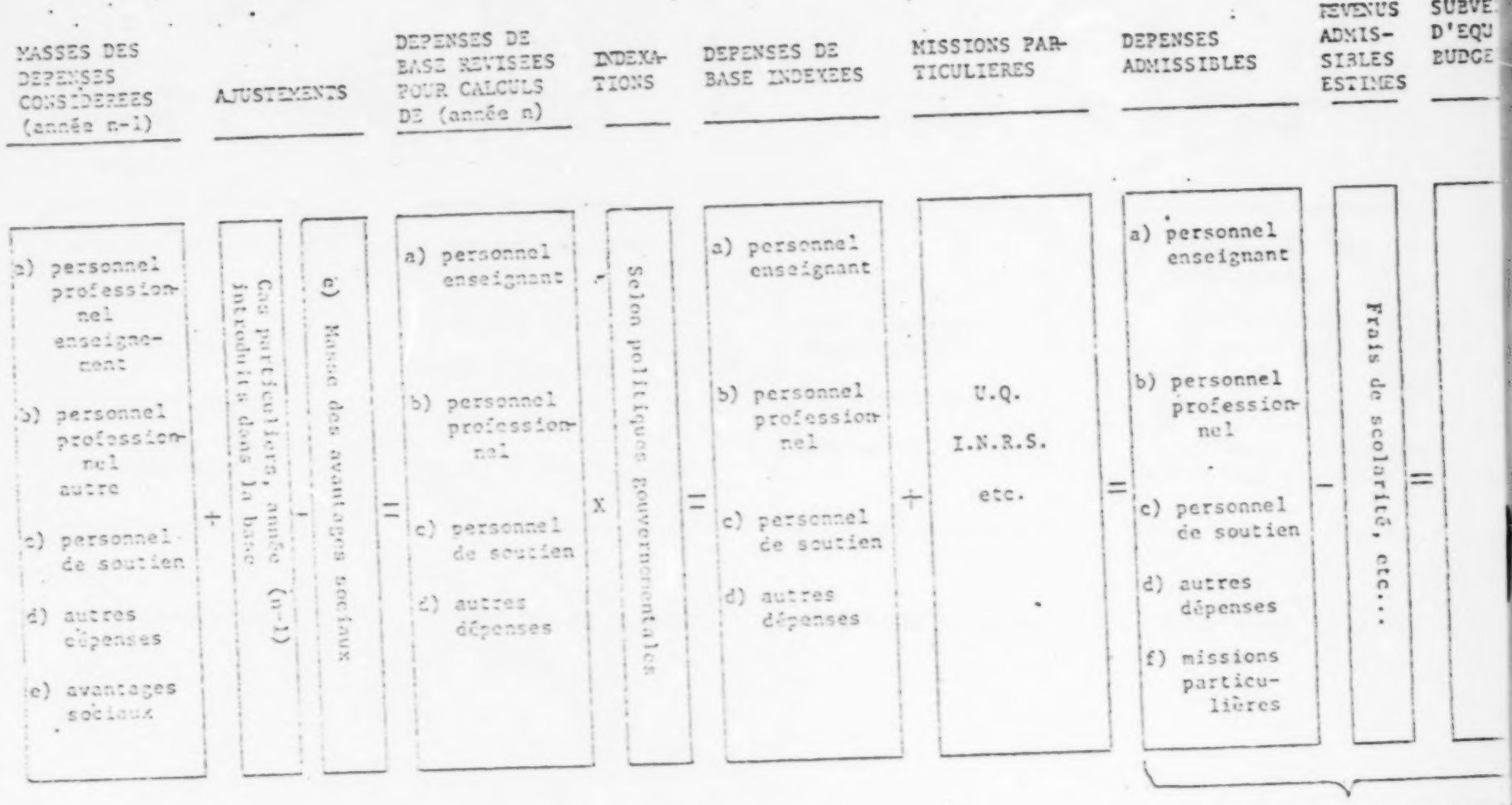
- Le 1er temps de calcul: c'est celui de la revision par le M.E.Q. de l'enveloppe de base de chaque institution;
- Le 2ième temps de calcul: c'est celui des ajustements mécaniques;
- Le 3ième temps de calcul: c'est celui des demandes additionnelles;
- Le 4ième temps de calcul: c'est celui de l'enveloppe finale;
- Le 5ième temps de calcul: c'est celui de la ventilation de l'enveloppe finale dans la grille d'information financière requise par le ministère.

Le processus de détermination de la subvention d'équilibre budgétaire suivi avec le système RCB diffère très peu de celui suivi avec l'approche historique; on passe par les mêmes étapes, cependant, le vocabulaire change ainsi que le format de présentation de l'information comptable. Les graphiques 2 et 3 indiquent les divers temps de calcul de la subvention aux universités dans le système RCB.

Premier temps: Revision de l'enveloppe de base de chaque institution, année (n).

On part de la dépense considérée de l'année (n-1) ventilée par masse de dépenses, à laquelle on ajoute premièrement, les cas particuliers de l'année (n-1) qui se rattachent à ces masses de dépenses et deuxièmement, on retranche la masse des avantages sociaux. On obtient ainsi la dépense de base pour les calculs de l'année de prévision. A partir de la dépense de base pour les calculs de l'année (n), on procède à l'indexation des masses salariales et des autres dépenses selon les politiques gouvernementales. Au résultat ainsi obtenu, qui reçoit le nom de dépense de base indexée, on ajoute les missions particulières d'enseignement et de recherche identifiées au cours de l'année (n-1) sauf celles

ETABLISSEMENT DE L'ENVELOPPE DE BASE REVISEE DE LA SUBVENTION D'EQUILIBRE BUDGETAIRE (année n)



GRAPHIQUE 2

ENVELOPPE FINALE (année n)

Enveloppe de base revisée année (n)	+	Ajustements mécaniques	+	Demandes additionnelles	=	Enveloppe finale
Dépenses de base admissibles - revenus admissibles estimés	+	Ajustement de développement Avantages sociaux Frais financiers Taxes municipales Loyers déjà autorisés Etc..	+	Loyers (espaces additionnels) Nouveaux programmes Etc...	=	Dépenses de base admissibles - revenus admissibles estimés
Subvention d'équilibre budgétaire de base						Subvention d'équilibre budgétaire de base
1er temps de calcul		2ième temps de calcul		3ième temps de calcul		4ième temps de calcul

GRAPHIQUE 3

déjà introduites dans la base. On obtient ainsi les dépenses admissibles de l'année (n) d'où, en soustrayant les revenus admissibles estimés, on aboutit à la subvention d'équilibre budgétaire de l'enveloppe de base de l'année (n).

Deuxième temps: *Les ajustements mécaniques.*

Le deuxième temps de calcul est celui où on procède aux ajustements mécaniques qui viennent modifier à la hausse ou à la baisse l'enveloppe de base. Les modifications se font soit au niveau des dépenses admissibles, soit au niveau des revenus admissibles, soit au niveau de la subvention d'équilibre budgétaire.

> "Un ajustement mécanique peut être considéré principalement en fonction des items suivants:
>
> - cas particuliers qui n'ont pas été intégrés à la base des calculs tels P.D.E.L., taxes, intérêts sur emprunts à court terme, etc.;
> - une omission ou une erreur technique de la part du ministère dans la préparation de l'enveloppe de base;
> - un ajustement mécanique relatif au déficit sur la base d'un plan de résorption présenté en ajustement mécanique;
> - un réajustement des dépenses admissibles, des revenus admissibles et de la subvention d'équilibre budgétaire pour tenir compte de la croissance de la clientèle étudiante;
> - estimation des avantages sociaux;
> - correction technique positive ou négative aux subventions des années antérieures." (1)

Troisième temps: Les demandes additionnelles.

Les demandes additionnelles visent à obtenir des crédits pour financer des projets nouveaux, ou des activités existantes auxquelles

(1) Financement des Universités du Québec, 1977-78, Subventions de fonctionnement, Règles, DGES, SAF, Janvier 1977, page 11.

les universités désirent donner un développement accéléré. Les universités doivent préciser dans leurs dossiers de demandes additionnelles, si elles comptent les autofinancer en entier ou en partie, ou si elles demandent au M.E.Q. un financement complet. Il va sans dire que les demandes additionnelles ayant trait aux orientations approuvées dans le cadre de l'allocation triennale sont supposées être jugées prioritaires.

L'autofinancement des activités se fait à l'aide de prélèvements effectués à même des masses de dépenses et des éléments de programme ou dans les revenus de telle sorte que la somme des demandes additionnelles autofinancées soit égale à la somme des prélèvements. Selon les mots de la DGES,

> "La technique du prélèvement a pour but d'en arriver à une meilleure allocation des ressources en s'assurant que les institutions utilisent au maximum leurs propres ressources avant de faire des demandes au ministère." (1)
>
> "Le prélèvement peut représenter une diminution du niveau d'un service jugé moins prioritaire, une augmentation de productivité dans une activité, ce qui permet de réallouer certaines ressources, une réallocation des surplus prévus." (1)

Quatrième temps: Détermination de l'enveloppe finale, année (n).

L'enveloppe finale représente la somme de l'enveloppe de base révisée, des ajustements mécaniques et des demandes additionnelles retenues par le M.E.Q.

Cinquième temps: Ventilation de l'enveloppe finale dans la grille d'information financière requise par le ministère.

La grille d'information financière élaborée pour le secteur universitaire s'intègre dans la structure de programmes et d'éléments de

---

(1) Financement des Universités du Québec, 1977-78, Subventions de fonctionnement, Règles, DGES, SAF, janvier 1977, page 76.

programme de l'ensemble du gouvernement. Elle s'inspire des caractéristiques suivantes:

- elle est conçue pour servir à tous les paliers de décision intervenant dans l'établissement des subventions d'équilibre budgétaire des universités, soit les universités elles-mêmes, le ministère de l'Education et les instances centrales du gouvernement;

- elle permet de distinguer les dépenses directement reliées à l'enseignement et à la recherche, les dépenses reliées au soutien du secteur universitaire d'une part et, d'autre part, d'identifier les missions particulières d'enseignement et de recherche de chaque institution;

- elle permet de distinguer les dépenses et les revenus des éléments subventionnés par rapport aux activités non subventionnées;

- elle permettra aux universités de suivre l'évolution des dépenses en cours d'exercice financier par élément de programme et masse de dépenses ou par élément de programme et missions particulières;

- complétée d'un palier "activités", elle permettra de produire des rapports financiers et l'analyse comparative des prédictions et des coûts qui y sont rattachés dans les différentes institutions du réseau;

- elle est fonction de centres de coûts utilisés jusqu'ici dans les formulaires financiers, ce qui assure une base comparative pluri-annuelle;

- elle garde un caractère général n'entrant pas dans toutes les dimensions du fonctionnement des universités;

- elle est composée de trois paliers: le palier "programme", le palier "élément de programme" et le palier "masses de dépenses" ou "missions particulières"; le premier est celui du vote à l'Assemblée Nationale; le second constitue la division du crédit voté par programme donné dans le livre des crédits votés par l'Assemblée Nationale; le troisième représente une dimension information permettant d'analyser le contenu des éléments de programme.(1)

4.2.3 Les estimés détaillés.

L'étape des estimés détaillés représente la dernière étape dans le processus d'allocation des ressources financières aux universités. Elle

(1) Financement des Universités du Québec 1977-78, Subventions de fonctionnement, Règles, Janvier 1977, DGES, SAF, page 32.

se divise en deux, la préparation par le M.E.Q. de l'enveloppe finale par université, présentée par élément de programme et masse de dépenses et la ventilation par les universités des ressources ainsi obtenues par activité et masse de dépenses qu'elles doivent faire approuver par le ministère.

4.3 L'exécution du budget.

Une fois que les universités ont reçu l'approbation du M.E.Q. sur leurs estimés détaillés, au 1er juin l'année financière débute. Dans l'exécution de leur budget, les universités sont soumises à un certain nombre de règles qui visent à préciser les paramètres que les universités doivent contrôler en cours d'exercice pour respecter les ententes et conditions d'allocation de ressources, pour faire un lien entre la prévision et l'exécution du budget et être en mesure de présenter des rapports financiers par activité.

Ces règles visent:

- les conditions de transférabilité entre les divers articles budgétaires;
- les déficits;
- les revenus;
- les rapports financiers.

5.0 LA STRUCTURE DECISIONNELLE.

Quatre paliers administratifs sont impliqués dans les décisions relatives au financement de l'enseignement supérieur au Québec.

1. Le niveau gouvernemental: soit l'Assemblée Nationale, le Cabinet des ministres et le Conseil du Trésor qui décident des montants globaux qui seront affectés à chaque année à l'enseignement supérieur.

2. Le ministère de l'Education: par l'intermédiaire du ministre et de la direction générale de l'enseignement supérieur, il élabore les règles de détermination globale des subventions et prend la plupart des décisions réelles quant à la répartition des ressources financières entre les divers établissements universitaires.

3. Le Conseil des Universités(1): organisme consultatif intermédiaire entre le ministère et les universités, examine les propositions de la DGES, les critique, les commente. Le Conseil des Universités examine aussi la situation des universités en particulier et selon le cas, nuance, approuve et/ou désapprouve les revendications de ces dernières. Le Conseil des Universités fait

---

(1) Loi du Conseil des Universités.

Article 3: Le Conseil peut, en particulier:
- suggérer au ministre de l'Education les normes qui pourraient être adoptées relativement à la standardisation des méthodes comptables des établissements d'enseignement supérieur;
- étudier les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;
- recommander le montant des crédits annuels à dégager pour fins de subventions aux établissements d'enseignement supérieur ainsi que leur répartition.

Article 4: Le ministre de l'Education est tenu de soumettre à l'avis du Conseil:
- les budgets annuels de fonctionnement et d'investissements des établissements d'enseignement supérieur;
- la répartition, entre les établissements d'enseignement supérieur, du montant global des crédits annuels dégagés pour fins d'enseignement supérieur et de recherche universitaire.

aussi au ministère de l'Education ses propres recommandations quant au niveau global des subventions, leur évolution et leur répartition entre les divers établissements de l'enseignement supérieur.

Le Conseil des Universités réalise ses mandats par l'entremise de ses comités; le Comité du financement universitaire (COFU), le Comité de la recherche universitaire (COLU) et le Comité des programmes. Ces comités reçoivent les demandes des universités ainsi que les directives du ministère de l'Education et préparent, à l'intention du Conseil, des rapports à la fois sur les politiques gouvernementales et sur leur application aux différentes institutions. C'est à partir de ces rapports que le Conseil formule ses avis au ministère.

C'est le Comité du financement qui joue le rôle prépondérant en regard de l'affectation des crédits aux divers établissements universitaires. Les autres comités jouent aussi un certain rôle en formulant au Comité du financement les recommandations propices à leurs domaines respectifs. Aussi, le Comité de la recherche intervient auprès du Comité du financement lorsqu'il s'agit des montants globaux à affecter aux programmes FCAC et à des instituts de recherche tels que l'IERS ou l'IAF. Le Comité des programmes a, pour sa part, la responsabilité d'approuver tout nouveau programme et l'affectation des ressources financières aux nouveaux programmes requiert son approbation.

4. Les universités qui sont principalement concernées reçoivent les règles et essaient de les faire évoluer en leur faveur en faisant des critiques et commentaires au Conseil des Universités et à la DGES. En ce qui concerne le réseau de l'Université du Québec, c'est la corporation centrale qui joue le rôle d'interlocuteur officiel auprès du ministère, de la DGES et du Conseil des Universités.

Les constituantes du réseau de l'Université du Québec, de leur côté, doi-

vent discuter avec la corporation centrale à l'intérieur des organismes établis à cet effet, les règles de partage budgétaire de l'enveloppe de ressources financières accordée à l'Université du Québec.

6.0 LES REGLES DE PARTAGE BUDGETAIRE DU RESEAU U.Q.(1)

Il convient ici de dissiper l'erreur largement répandue qui veut que l'Université du Québec, en raison de son statut d'université publique comparativement à celui des universités privées, a bénéficié et bénéficie encore d'un régime privilégié de financement de la part du gouvernement. Il n'en est rien. L'Université du Québec est soumise au même régime de financement que toutes les universités du Québec.

L'Université du Québec reçoit pour ses opérations générales une enveloppe de ressources financières que le M.E.Q. a établie en indexant pour un exercice donné selon les diverses politiques gouvernementales les différentes masses salariales et autres dépenses fixées pour l'exercice précédent.

Pour les constituantes de l'U.Q. cependant, les différents temps de calcul qui conduisent à la détermination de la subvention d'équilibre budgétaire finale tant dans l'approche historique que dans le système RCB ne constituent pas la fin du processus d'allocation des ressources.

L'enveloppe de financement calculée pour chaque constituante de l'U.Q. ne lui revient pas en propre mais est acheminée à la corporation centrale. L'Université du Québec s'appuyant sur la loi et les règlements la régissant, considère que les budgets déterminés par la DGES pour chacune des constituantes du réseau lui sont accordés en propre et qu'il fait partie de sa mission de redistribuer ces ressources financières en se fondant sur des règles de partage qui peuvent différer de celles de la DGES et en fonction d'objectifs établis par les instances législatives de l'U.Q. Ainsi la politique opérationnelle AF-2 donne le pouvoir suivant à la corporation centrale.

> "Etablir, en conformité avec la programmation annuelle, des règles de partage et un cadre budgétaire qui répartissent les ressources disponibles".

---

(1) Les informations de cette section sont tirées de documents internes de l'U.Q.

Les règles de partage budgétaire sont élaborées à chaque année par un Comité du budget et elles tendent à réaliser deux objectifs à la base de l'esprit des règles établies par le M.E.Q.:

- rationaliser les activités;
- favoriser l'orientation de fonds vers l'amélioration de l'enseignement et de la recherche.

Les règles et les calculs y afférant sont d'abord présentés à chacune des unités constituantes. Suite aux réactions de chacune des unités, ils sont soumis aux instances concernées avant d'être adoptés par l'Assemblée des Gouverneurs.

Les règles de partage budgétaire élaborées par l'U.Q. visent à:

- permettre une programmation adéquate;
- favoriser la reconduction et le développement des activités prévues au plan;
- assurer à l'Université du Québec, aux universités constituantes, écoles supérieures, instituts de recherche et autres unités constituantes, la flexibilité requise pour l'organisation de leurs activités et la détermination de leurs priorités.

Le niveau de dépenses considérées est établi différemment selon qu'il s'agit de constituantes à vocation générale ou de constituantes à vocation spécifique. Pour les constituantes à vocation générale(1), les règles de partage tiennent compte de la subvention d'opération générale allouée à l'ensemble de ces unités ainsi que des revenus qui leur sont propres. Pour les constituantes à vocation spécifique(2), les dépenses considérées sont fonction des subventions que la DGES leur alloue spécifiquement ainsi que des revenus que chacune génère.

Jusqu'à l'exercice financier 76/77 inclusivement, l'Université du Québec a utilisé pour ses constituantes à vocation générale des règles de par-

---

(1) UQAM, UQTR, UQAC, UQAR, DEUQ.

(2) IAF, ENAP, INRS, ETS, TELUQ.

tage budgétaire fondées sur des modèles d'activités normées pour chacune des fonctions suivantes:

1. enseignement/recherche;
2. bibliothèque;
3. audio-visuel;
4. informatique;
5. administration;
6. terrains et bâtiments;
7. services aux étudiants.

A partir du nombre d'étudiants plein-temps équivalents, on détermine à l'aide d'une formule à deux composantes, l'une fixe et l'autre variable, un nombre moyen d'étudiants par cours de trois crédits au premier cycle et aux études avancées. La partie variable de la formule est supposée refléter le phénomène des économies d'échelle et vise à en tenir compte. Cette partie de la formule est constituée de la racine cubique du nombre d'étudiants plein-temps équivalents. On voit donc comment l'importance de l'étudiant additionnel est atténuée(1).

Une fois déterminées les moyennes théoriques d'étudiants par cours, on détermine le nombre de cours de trois crédits financés ainsi que le nombre

---

(1) A titre d'exemple, pour les années 1975/76 et 1976/77, les formules d'activités normées ont imposé les nombres moyens d'étudiants par cours suivants aux diverses constituantes.

	1er cycle		2e et 3e cycles	
	1975-76	1976-77	1975-76	1976-77
UQAH	31.33	32.30	13.13	11.72
UQTR	26.09	26.73	10.84	10.09
UQAC	23.13	23.90	9.46	9.03
UQAR	21.72	22.36	7.58	7.58
ENAP	21.5	22.84	9.72	9.50

U.Q. Recommandations du Comité du budget concernant le financement des opérations de fonctionnement de l'Université du Québec pour les années 75/76 et 76/77. Annexes VIII et XIII. - 26 avril 1976.

d'entre eux dispensés par des professeurs à plein-temps et par des professeurs à la leçon (chargés de cours). Par la suite, le nombre d'activités normées (cours de trois crédits) et le nombre de professeurs à plein temps normés deviennent des facteurs importants dans l'établissement des ressources financières attribuées à plusieurs fonctions.

Aux niveaux des dépenses normées peuvent s'ajouter des crédits pour soutenir des actions de développement spécifiquement identifiées ou encore pour pallier à des situations exceptionnelles.

En 1977/78, l'Université du Québec a modifié son approche et adopté une méthode semblable à celle suivie par le M.E.Q. de 1969/70 à 1976/77. L'U.Q. utilise ainsi à son tour une méthode "historique", la base étant pour les diverses constituantes à vocation générale le niveau de dépenses autorisées de l'exercice 1976/77.

Les constituantes de l'U.Q. sont donc aux prises avec une double base de financement, celle du M.E.Q. d'une part, et celle de l'U.Q. d'autre part. La redistribution des ressources effectuée par les diverses méthodes utilisées par l'U.Q. ont sans aucun doute attribué historiquement à la majorité des constituantes des niveaux de ressources différents de ceux auxquels serait parvenue la DGES avec ses règles en considérant chaque unité comme autonome. Comme l'enveloppe de ressources consentie à l'U.Q. pour les unités à vocation générale, est la somme des ressources qui auraient été consenties à chacune en particulier, il faut en déduire que la redistribution effectuée par les règles de l'U.Q. opère une péréquation qui a assuré davantage de ressources à certaines unités et moins à d'autres.

7.0 LA FORMULE CESIGUE

Dans son rapport du mois d'avril 1973 sur les subventions accordées aux universités pour l'exercice 1973/74, le ministre de l'Education annonçait la mise en place, à compter de 1975, d'un nouveau système de financement des dépenses de fonctionnement pour les universités. Ce nouveau système devait s'inspirer des principes de la rationalisation des choix budgétaires.

Les travaux relatifs à l'élaboration du nouveau système avaient débuté à l'été 1973, dans le cadre d'un Comité de concertation réunissant des membres de la DGES, les vice-recteurs à l'administration de toutes les universités et des observateurs du Conseil des Universités et de la CREPUQ.

La nouvelle formule devait, comme la formule historique, servir à répartir entre les établissements universitaires une enveloppe prédéterminée de subventions représentant l'effort financier pouvant être consenti par l'Etat au niveau de l'enseignement supérieur, compte tenu de l'ensemble de ses responsabilités et de ses priorités.

La structure de programmes budgétaires.

La formule d'allocation des ressources proposée devait être formée d'un ensemble d'éléments correspondant chacun à un élément d'une structure de programmes budgétaires, regroupant les activités universitaires selon trois grandes missions: l'enseignement, la recherche et les services à la société. A ces programmes budgétaires, dits de base, s'ajoutaient quatre programmes de soutien nécessaires à la conduite des programmes de base.

Les programmes budgétaires de base ou de soutien se subdivisaient à leur tour en éléments de programme tel qu'indiqué au tableau 3.

Chaque élément de programme devait se voir financé par une formule procédant d'un modèle de ressources financières comprenant les ressources de base nécessaires à la conduite des activités et des ressources variables, fonction du volume de ces activités. Contrairement aux formules de type "per capita", cette façon de faire devait permettre de tenir compte d'une façon adéquate de la taille des établissements et de la possibilité de réaliser des économies d'échelle.

Cette approche au financement de l'enseignement supérieur devait définir des enveloppes de ressources et laisser aux universités le choix des moyens et des ressources les plus appropriés pour atteindre les objectifs de programmes compte tenu, bien entendu, des contraintes de coûts, du besoin de cohérence dans les objectifs au niveau du réseau universitaire et des politiques gouvernementales. De plus, la formule ne devait pas intervenir au niveau des individus comme tels.

Des travaux théoriques furent élaborés pour déterminer les unités de mesure servant à établir l'enveloppe de ressources à consentir à chaque élément de programme. Ces travaux donnèrent lieu à des propositions séduisantes sur le plan conceptuel, mais difficiles d'application dans le contexte universitaire de l'époque. Elles rencontrèrent de nombreuses oppositions de principe et de fait, autant de la part des administrateurs universitaires que des divers corps professoraux.

TABLEAU 3 : Programmes et éléments de programmes budgétaires

	PROGRAMMES	ELEMENTS
Programmes de base	1.0 Enseignement	1.1 Premier cycle 1.2 Deuxième et troisième cycles Note: Ces éléments seront subdivisés en familles ou secteurs de disciplines et champs professionnels.
	2.0 Recherche	(Eléments à préciser)
	3.0 Services publics	(Eléments à préciser)
Programmes de soutien	4.0 Soutien à l'enseignement et à la recherche	4.1 Bibliothèque 4.2 Audio-visuel 4.3 Informatique
	5.0 Vie étudiante	(Eléments à préciser)
	6.0 Soutien administratif	5.1 Administration 5.2 Terrains et bâtiments
	7.0 Activités auxiliaires	(Eléments à préciser)

8.0 LES POLITIQUES APPLIQUEES PAR LE M.E.Q. DANS LE CADRE DE LA METHODE HISTORIQUE ET DU SYSTEME RCB.

Quelle que soit la méthode de financement utilisée, les domaines faisant l'objet de politiques annuelles de la part du M.E.Q. peuvent être classés en sept groupes:

1. les politiques d'indexation des diverses masses;
2. les ajustements pour la croissance des clientèles étudiantes;
3. les avantages sociaux;
4. les cas particuliers;
5. les fonctions non-subventionnées;
6. les revenus: frais de scolarité, dons, dotations, etc...
7. divers: politique de transférabilité, des déficits, des surplus.

8.1 Les politiques d'indexation des diverses masses.

Les politiques d'indexation touchent les quatre masses budgétaires de la dépense considérée et peuvent être caractérisées par les faits saillants suivants:

a) Le ministère applique une politique d'indexation des masses et non pas des salaires individuels.

b) Dans le cas des professionnels de l'enseignement et de ceux des autres fonctions, les politiques salariales s'appliquent aux taux d'augmentation des masses et non pas aux échelles salariales.

c) Dans le cas du personnel de soutien, le ministère a prôné une politique d'harmonisation des échelles salariales avec celles du gouvernement pour la même catégorie d'employés.

d) Les augmentations des traitements des personnels des universités ont été à la remorque des employés syndiqués de l'Etat, notamment les clauses de "bonis de vie chère" appliquées aux universités furent les mêmes que celles des autres employés de la fonction publique.

e) En ce qui concerne le "coût du système" le ministère a appliqué à l'exception de l'année 1972-73, une politique d'un pourcentage unique pour tous les établissements, quel que soit le véritable "coût du système".

f) Les pourcentages alloués pour les "autres dépenses" furent nettement inférieurs aux taux d'inflation, conduisant ainsi à une compression importante de ces dépenses en termes réels.

8.2 Les ajustements pour la croissance des clientèles étudiantes.

Sans doute un des éléments les plus importants du financement des universités, les ajustements de développement en fonction des clientèles étudiantes, ont fait l'objet depuis 1969/70 de politiques différentes.

8.2.1 De 1969/70 à 1975/76.

Au cours de cette période, l'influence des accroissements des populations étudiantes a été prise en considération de deux façons: l'ajustement fondé sur la variation de la population étudiante (le "delta") et l'ajustement fondé sur l'ensemble de la population étudiante (le "per capita"). Pour l'ensemble des universités, la masse des ressources consacrée au "per capita" a été sensiblement égale à celle consacrée au "delta", ce qui n'a pas été le cas pour chaque établissement pris individuellement.

a) L'accroissement dû au "delta":

Chacune des quatre masses de dépenses de la dépense considérée après indexation selon les politiques gouvernementales était indexée à nouveau par l'application de 50% de l'accroissement de la population étudiante pertinente à chaque université. Cet ajustement pouvait être négatif dans le cas d'une diminution de population.

b) L'accroissement dû au "per capita":

La moitié de l'accroissement des populations étudiantes pour l'ensemble des universités était répartie entre les universités se-

lon quatre tranches de 4,000 étudiants en suivant les barèmes décrits au tableau ci-dessous. Cet ajustement était toujours positif pour chaque université.

Montants alloués pour le "per capita" 1972/73 à 1975/76

	72/73	73/74	74/75		75/76	
			avril 74	fév.76	fév.75	fév.76
1er 4,000 étudiants	$100.	44.	56.	79.	66.	228.
2e 4,000 étudiants	75.	33.	42.	59.	50.	171.
3e 4,000 étudiants	50.	22.	28.	40.	33.	114.
4e 4,000 étudiants	25.	11.	14.	20.	16.	57.

Les ressources générées par le "per capita" étaient imputées aux quatre masses de la dépense considérée au pro rata de chacune.

c) La correction négative:

Le taux de croissance global des populations étudiantes appliqué à la dépense considérée prise comme un tout et la somme des résultats obtenus par l'application à la dépense considérée de chaque institution du taux de croissance de sa propre clientèle étudiante ont conduit à chaque année à des résultats différents. Ce phénomène résultait du fait que d'un établissement à l'autre, le taux de variation des populations étudiantes n'était pas le même et parce que les coûts moyens étaient aussi différents. L'application des taux par établissement générant une enveloppe plus élevée que celle prédéterminée par l'approche globale, une correction négative devait être effectuée au besoin et au pro rata de chacune des masses de chaque établissement.

Cette façon de calculer les ajustements de développement indique l'arbitraire et l'inéquité du financement suivant l'approche historique. Les ressources que recevait une université pour un nouvel étudiant dé-

pendaient de l'année d'arrivée de cet étudiant. Le "per capita" en particulier a eu tendance à favoriser les universités stagnantes tandis que le "delta" a favorisé les universités qui avaient des dépenses par étudiant élevées.

> "Le développement des universités n'est pas fonction directe des variations des populations étudiantes. Cela nous amène donc à ne pas allouer tout l'argent de développement en fonction de cette variable exclusivement. Cela est particulièrement significatif pour les établissements dont la population stagne ou diminue et qui peuvent quand même avoir à améliorer les programmes existants... Laquelle utilisée veut, de plus, tenir compte des économies d'échelle que peuvent réaliser les établissements à mesure que leur taille augmente."(1)

D'une façon générale, on peut faire les remarques suivantes:

- Comme le "per capita" était toujours positif cette méthode a eu pour effet de favoriser les universités ayant des baisses de clientèle. Cependant parce qu'il traduisait le phénomène des économies d'échelle, le "per capita" favorisait les universités de petite taille. L'ajustement "per capita" représente le seul facteur de la méthode historique tendant à corriger d'une manière fort partielle les inéquités entre les universités. Cependant, il ne reposait sur aucune politique d'ensemble et ne procédait à partir d'aucune analyse des besoins réels des universités.

- Le "delta" et la correction négative ont eu tendance à favoriser les universités ayant des coûts per capita plus élevés que la moyenne. Tout en dépensant plus par étudiant, on recevait plus pour chaque nouvel étudiant. Par ailleurs, c'était l'ensemble des universités qui devait supporter le coût d'une correction négative pénalisant ainsi les universités qui n'étaient pas à l'origine de la distorsion.

- Dans les ajustements de développement n'était pas prise en considération la différence de coûts qui pouvait exister entre les nouveaux étudiants selon le cycle d'étude et les divers programmes. Cependant, les universités pouvaient selon le cas obtenir des montants spéciaux pour des nouveaux programmes dans le cadre des cas particuliers.

---

(1) Règles relatives au financement des universités du Québec, Subventions de fonctionnement 75/76, DGES, SAP, février 1975, page 24.

8.2.2 De 1976/77 à 1978/79

Cette période est caractérisée par des politiques "ad hoc" de resserrement budgétaire en même temps qu'on assiste à l'implantation d'un nouveau mode de financement des universités.

Pour l'exercice 76/77, toujours dans le cadre de la méthode historique, tout en maintenant le facteur de correction négative, le M.E.Q. ne procède plus qu'à un seul ajustement au titre du développement soit celui en fonction de la variation de la population étudiante (le "delta"). Cet ajustement s'exprime de la façon suivante:

- masse salariale des professeurs indexée de 100% du taux de croissance des clientèles étudiantes;
- les autres masses indexées de 50% du taux de croissance des clientèles étudiantes.

Le nouveau processus budgétaire mis en marche en 77/78 identifie les ajustements pour variation de clientèles dans le cadre des ajustements mécaniques. Cet ajustement est de l'ordre de 75% et 50% du taux de croissance des clientèles pour 77/78 et 78/79 respectivement et s'applique aux quatre masses de l'enveloppe de base.

Ces politiques semblent traduire à la fois un resserrement budgétaire général et une tentative de limiter la croissance des universités en prévision de la fin de la croissance des clientèles étudiantes qui devrait se produire dans les années '80. Chose paradoxale, c'est en voulant maintenir une grande accessibilité aux études supérieures que le M.E.Q. applique des taux d'ajustement de plus en plus faibles.

> "Le ministère entend maintenir sa politique d'accessibilité aux études supérieures; ce qui implique notamment le maintien d'une incitation à l'admission par les universités d'un plus grand nombre d'étudiants. Cependant, on admet généralement que des économies d'échelle peuvent et doivent être réalisées. En conséquence, afin d'inciter les institutions universitaires

à admettre de nouveaux étudiants les masses salariales et la masse des autres coûts seront augmentées en 77/78 de 75% (en 78/79 de 50%).(1)

Par ailleurs, en 77/78 le M.E.Q. annonçait que ce pourcentage pourrait être réévalué dans le cadre du prochain triennal. Dès l'année suivante, le pourcentage était diminué à 50%. On peut se demander si cet aspect de la politique de financement est cohérent avec celui d'une plus grande accessibilité aux études universitaires; on peut supposer que les universités ne perçoivent pas les économies d'échelle de la même façon que l'indique le M.E.Q. et que la politique d'indexer les dépenses au chapitre du développement de taux largement inférieurs aux taux de croissance des clientèles étudiantes conduit, toutes choses étant égales, à limiter l'accès aux universités.

En 77/78, le Conseil du Trésor n'a alloué aucun montant pour les demandes additionnelles. Le M.E.Q. a dû ajuster ses autres politiques de façon à dégager quelques revenus d'argent pour répondre aux demandes additionnelles; on peut donc comprendre ainsi la limitation de l'ajustement de développement à 75% de la croissance réelle.

Quelques remarques additionnelles peuvent être portées à l'égard de la politique "ad hoc" appliquée depuis 76/77:

- Cette approche a tendance à favoriser les universités aux prises avec des besoins de clientèles puisque ces dernières ne perdent qu'une fraction de leur dépense par étudiant.
- Cette approche est inéquitablement discriminatoire en ce sens qu'elle donne une indexation différente aux universités selon l'année où elles connaissent leur croissance;
- L'utilisation d'un pourcentage continue à favoriser les universités plus coûteuses qui reçoivent plus par nouvel étudiant que les universités ayant des dépenses par étudiant plus faibles;

---

(1) Règles relatives au financement des universités du Québec, Subventions de fonctionnement 77/78, page 12, 78/79, pages 9 et 10.

- La politique du 100%-50% de l'exercice 76/77 et celle des exercices subséquents a eu pour effet d'aggraver la position des universités en ce qui concerne les "autres dépenses" auxquelles étaient déjà appliqués des taux d'indexation nettement en-dessous des taux d'inflation réels.
- Les étudiants additionnels sont encore financés sur une base identique, quel que soit leur cycle et leur progresse avec la nuance qu'à partir de 77/78 le M.E.Q. annonce qu'un montant de $1,000. par nouvel étudiant équivalent plein-temps du 3ième cycle est accordé.

8.2.3 Le décompte des clientèles étudiantes:

Jusqu'à l'année 71/72, la méthode de financement ne tenait compte que des étudiants inscrits à temps complet. L'évolution des étudiants à temps partiel était ignorée même si les dépenses de l'année de base contenaient les coûts des fonctions autres que l'enseignement que ces étudiants entraînaient. Le M.E.Q. faisait implicitement l'hypothèse que ces coûts augmenteraient au même rythme que le taux d'accroissement des étudiants à temps complet.

Les étudiants à temps partiel qui augmentaient plus rapidement que ceux à temps plein, furent intégrés au calcul de l'augmentation des clientèles étudiantes en deux étapes:

- en 71/72, pour les étudiants à temps partiel du jour, du soir et du samedi
- en 73/74, pour les étudiants à temps partiel d'été.

Depuis ces années, et jusqu'en 76/77, l'étudiant à temps partiel supplémentaire a fourni une augmentation de subventions qui a incité les universités à déployer des efforts pour les attirer. En sera-t-il toujours ainsi avec les nouvelles politiques d'indexation pour la croissance des clientèles?

A partir de l'exercice 71/72, faisant suite à des recommandations du Conseil des Universités, le mode de dénombrement des étudiants est

modifié et le M.E.Q. utilise les frais de scolarité payés comme mesure. En 73/74, la méthode de dénombrement est perfectionnée et sa formulation devient la suivante:

> "Pour les fins de l'indexation, la population étudiante équivalente à temps complet est obtenue en divisant la masse des revenus de scolarité des étudiants à temps complet et à temps partiel de chaque secteur de discipline, groupe de disciplines, ou même d'une discipline, par le taux des droits de scolarité de l'étudiant régulier à temps complet de chaque secteur, groupe ou discipline".(1)

L'absence d'une définition commune concernant le crédit universitaire, le nombre de crédits que prend normalement un étudiant à temps complet et le taux différent des frais de scolarité par crédit a apporté un certain nombre d'injustices dans le dénombrement des étudiants. Dans son avis du 17 novembre 1977, le Conseil des Universités signale que "les différences entre les frais de scolarité par crédit appliqués aux étudiants à temps complet et ceux appliqués aux étudiants à temps partiel, introduit dans le comptage des étudiants des erreurs généralement positives qui conduisent à une surévaluation des clientèles de certains établissements".

Le Conseil des Universités demande au M.E.Q. de faire connaître les facteurs de correction qu'il utilise pour restaurer l'équité dans l'évaluation des clientèles étudiantes. De plus, il recommande d'utiliser une méthode de comptage basée sur une comptabilité vérifiable des crédits étudiants.

Pour 78/79, le M.E.Q. a modifié sa méthode de dénombrement des étudiants à temps partiel et la transposition en étudiants équivalents temps complet se fera en utilisant le coût par crédit payé par les étudiants à temps partiel. De la même façon la transposition pour les étudiants étrangers se fera en utilisant un taux de frais de scolarité de $1,500.

On reconnaît généralement que la dépense considérée pour l'année 69/70 pour chaque université était de niveau comparable; cependant,

. . .

la façon de traiter l'accroissement des clientèles étudiantes semble avoir introduit des distorsions importantes dans le financement accordé aux divers établissements.

Dans un document interne de l'U.Q. portant sur l'historique du financement du réseau universitaire québécois, il est fait état de distorsions ou erreurs relatives aux façons utilisées pour évaluer les clientèles étudiantes. Une première distorsion semble avoir été introduite par le manque de précision dans les prévisions des populations étudiantes pour 1969/70 et par la politique adoptée par le M.E.Q. pour corriger l'excédent de subvention ainsi accordé.

Disons que plus la prévision surévaluait la réalité, plus l'université se trouvait à en bénéficier puisqu'elle demeurait en gros avec la moitié du financement accordé pour des clientèles qui n'existaient pas. Ainsi, ce fut profitable de surestimer sa population étudiante. Ce furent les universités établies de longue date qui profitèrent le plus de cette situation.

Une deuxième distorsion fut introduite en 1972/73 à la suite de l'utilisation des frais de scolarité comme mode d'évaluation des clientèles étudiantes. En effet, la revision en 1973/74 des clientèles 1972/73 ainsi évaluées, a reconnu un nombre additionnel important d'étudiants à l'Université du Québec et à l'Université Sir George Williams lors des calculs des subventions 1973/74. Les ajustements qui auraient normalement dû être faits aux dépenses considérées de 1972/73 ne furent pas effectués.

8.2.4 Le recomptage des étudiants en cours d'exercice.

Pour un exercice donné, trois dénombrements d'étudiants avaient lieu: un premier sous forme de prévision à l'automne de l'année précédant l'année de subvention, un deuxième à l'automne de l'année de subvention et un

final lors de la présentation des états financiers permettant d'établir les clientèles réelles de l'année de subvention et donc, l'ajustement définitif de la subvention.

Cette procédure donnait lieu à deux revisions budgétaires et plaçait les universités en état d'insécurité quant au niveau de ressources sur lesquelles elles pouvaient compter pour un exercice donné. Faisant suite aux critiques des universités et du Conseil des Universités, le M.E.Q. a supprimé à partir de 1976/77 à titre expérimental le deuxième recomptage.

6.3 Les avantages sociaux

Il n'existe pas de politique précise en ce qui concerne les avantages sociaux. Ainsi, le M.E.Q. n'a jamais réglementé l'étendue et les divers types d'avantages sociaux que chaque université peut consentir à ses employés. Tout en manifestant son intention d'uniformiser la passe des avantages sociaux entre les universités, le ministère s'est contenté jusqu'à maintenant de générer pour chaque institution une masse d'avantages sociaux à partir du taux réel observé lors de l'exercice précédent.

> "Pour 78/79, les avantages sociaux sont établis à titre d'avance à partir du taux réel observé lors du dernier exercice complété, exclusion faite des encouragements des frais de scolarité, des congés de maladie et des déficits actuariels des régimes de retraite."(1)

Cependant, le M.E.Q. poursuit présentement une étude sur les avantages sociaux en collaboration avec certains organismes centraux du gouvernement et l'avance pour 78/79 sera ajustée selon les taux réels 78/79 lorsque les données nécessaires seront disponibles et, s'il y a lieu, selon les résultats de l'étude entreprise.

---

(1) Règles relatives au financement des universités du Québec, Subventions de fonctionnement 78/79, page 10.

8.4 Les cas particuliers

A partir de l'exercice 71/72 apparaissent dans les règles budgétaires du M.E.Q. des dispositions nouvelles concernant le financement de "cas particuliers".

Le Conseil des Universités qui dès ses premiers avis au M.E.Q. s'objectait à l'approche historique parce qu'elle prenait pour référence une année dont les coûts n'étaient qu'incomplètement normalisés, accueillit d'un bon oeil l'introduction de dispositions relatives au financement de cas particuliers. Le Conseil des Universités voyait dans le financement de cas particuliers une manière de corriger les anomalies et les disparités injustifiées dans les subventions respectives aux diverses institutions universitaires attribuables à l'année de base.

Le M.E.Q. pour sa part décidait d'attribuer des crédits pour ces cas spéciaux dans une optique tout-à-fait différente à celle du Conseil des Universités et il s'exprimait ainsi:

> "Comme l'approche "historique" suppose que chaque institution s'est développée normalement comme d'autre part, c'est l'intention du gouvernement de tenir compte des besoins de chacune d'entre elles, il faut considérer les développements spécifiques à chaque institution. Cette pratique laisse clairement voir l'intention du gouvernement de permettre aux universités de se développer selon leurs caractéristiques propres dans le cadre d'une politique générale cohérente. Cette pratique des opérations particulières est voulue non pas comme un instrument de correction d'une formule applicable à toutes les institutions mais comme une incitation pour chacune de développer ses caractéristiques propres".(1)

Les cas particuliers peuvent être classés selon les trois catégories suivantes, selon qu'ils donnent lieu:

---

(1) Règles relatives au financement des universités du Québec, Subventions de fonctionnement 72/73, pages 23 et 24.

"- à une subvention occasionnelle valable pour une seule année;

- à une subvention particulière dont la durée est liée selon des ententes à la nature du cas particulier;

- à une subvention qui deviendra partie de la subvention des opérations normales." (1)

Jusqu'en 1976/77 les cas particuliers étaient financés à l'aide de trois types de subventions: les subventions pour opérations régulières identifiées, les subventions pour les décisions gouvernementales engageant les universités et les subventions pour corrections techniques.

Tant qu'un cas particulier demeurait un cas particulier, le M.E.Q. devait décider à chaque année si le budget à lui consacrer devait recevoir une augmentation, une diminution, ou être stabilisé. Lorsqu'un cas était intégré à la base, cela impliquait que le M.E.Q. considérait ce programme comme permanent et lui appliquait alors les mêmes critères d'indexation qu'aux masses d'opérations régulières.

Avec le système RCB les cas particuliers sont éparpillés dans les trois éléments de programme subventionnés. Cependant, les cas particuliers qui forment en eux-mêmes des entités autonomes, ou qui font l'objet d'un plan précis ont été intégrés à l'élément "missions particulières d'enseignement et de recherche".

Quand le ministère applique une politique qui en est une essentiellement de continuité, c'est-à-dire de maintien de services au même niveau réel que dans le passé (indexation en fonction de l'inflation), ou au même rythme d'expansion que les masses d'opérations générales (ajustement pour croissance des clientèles), l'augmentation budgétaire qui en résulte est qualifiée "d'ajustement mécanique". Lorsque le ministère applique une expansion d'une mission particulière au-delà de ce qu'il avait antérieurement annoncé, l'augmentation budgétaire qui en résulte est qualifiée de "demande additionnelle".

Comme le cas particulier fait l'objet de politiques spéciales énoncées à chaque année de la part du ministère, la multiplication de tels cas implique un contrôle plus serré du ministère et de l'Etat sur l'affectation de fonds par les universités.

Par ailleurs, la multiplication dans le temps des cas particuliers a eu pour effet d'enlever une partie de sa signification originale à quelque méthode générale de financement que ce soit. Aussi après avoir accueilli favorablement le financement du cas particuliers, le Conseil des Universités est revenu sur sa position et a demandé à maintes reprises au ministère que ces cas soient réduits au minimum et que des règles de financement uniformes et générales soient appliquées pour toutes les institutions. D'un peu moins d'une dizaine à l'origine, les cas particuliers sont passés à vingt-neuf pour l'année 1978/79.

8.5 Les fonctions non-subventionnées.

Les fonctions non-subventionnées sont demeurées sensiblement les mêmes avec l'intégration au système RCB. Les fonctions non éligibles à des subventions qui dans le cadre de la méthode historique devaient s'autofinancer doivent encore le faire. Il s'agissait essentiellement:

- des entreprises auxiliaires;
- des activités péri-universitaires et des services populaires;
- des services rendus à l'extérieur, en particulier les projets de recherche subventionnés par des organismes autres que le M.E.Q. et les commandites;
- une partie des services aux étudiants.

Dans le système RCB, ces activités sont réunies sous l'élément de programme 3a. Activités non-subventionnées. Le M.E.Q. indique clairement sa volonté de ne pas subventionner ces activités car il ne demande aucune information à ces sujets lors de la revue de programmes; des précisions sont requises cependant au moment des estimés détaillés mais uniquement à titre d'information.

Par ses politiques visant à ne pas subventionner certains services aux étudiants, en partie ou en totalité, tels que les cafétérias et les résidences, le ministère indique sa volonté d'offrir une aide financière aux étudiants par l'entremise unique du programme de prêts-bourses.

Le financement inadéquat des services aux étudiants a fait l'objet d'un litige permanent entre les universités et le ministère, pour sa part le Conseil des Universités a, à plusieurs reprises, exhorté le ministère à adopter une position réaliste en ce domaine. L'insuffisance du financement à ce chapitre ne semble pas permettre d'appliquer aux employés de ce service la même politique salariale qu'aux autres employés de l'université.

L'enseignement péri-universitaire représente des activités d'enseignement qui ne mènent pas à des grades universitaires. En refusant de subventionner ces activités, même à titre de cas particuliers, le M.E.Q. indique clairement que pour le moment, il entend limiter la fonction d'enseignement de l'université à celle qui conduit à l'obtention d'un diplôme universitaire. Il semble en aller de même pour la recherche autre que celle spécifiée dans le programme FCAC.

Il existe cependant une demande pour des activités d'enseignement ne conduisant pas à l'obtention d'un diplôme universitaire et requérant les compétences des professeurs d'universités que ce soit au niveau de cours populaires, culturels ou pour répondre à des besoins spécifiques à des groupes particuliers de la société.

Le ministère dans son document d'avril 1977 sur les stratégies triennales 78-81, manifeste son désir de voir les universités s'impliquer davantage dans leur milieu en mettant à sa disposition leurs ressources; il est cependant très prudent en ce qui concerne le financement de services à la collectivité.

"Pour le ministère, la mission universitaire de "service à la collectivité" pourrait constituer une réponse à des demandes particulières, que seules les universités peuvent fournir, provenant de groupes structurés et qui n'ont pas normalement accès aux services réguliers de l'université."

"... Mais il faut se demander si la façon avec laquelle ont été remplies les deux missions fondamentales de l'université est à ce point satisfaisante que l'on peut maintenant envisager de consacrer une part importante des ressources à une troisième mission."

"... Le ministère s'attend à devoir, au cours de la période triennale énoncer plus directement sa politique face à la mission "service à la collectivité". D'une part, il fera répondre à des requêtes qui lui parviendront du milieu et, d'autre part, il est convaincu que l'étude sur l'enseignement supérieur, annoncée par le gouvernement, apportera un éclairage nouveau sur le rôle et la mission sociale de l'université au Québec." (1)

Le Conseil des Universités a fait préparer une étude sur la question des services à la collectivité et a communiqué au M.E.Q., en mai 1977, un avis favorable à la reconnaissance d'une mission distincte de "service à la collectivité" pour les universités.

8.6 Les revenus : frais de scolarité, dons, dotations, etc...

A chaque année, en déterminant l'enveloppe totale des ressources à consacrer à l'enseignement supérieur, le gouvernement en exerçant son pouvoir de coordination et de développement du réseau universitaire prend en considération l'ensemble des revenus obtenus par les universités. Afin d'assurer l'équité et l'égalité des chances entre les institutions, le gouvernement a réglementé l'utilisation de l'ensemble des revenus. En agissant de la sorte, l'objectif poursuivi n'était pas de réduire les sources de revenus ou leur importance, mais bien de compenser les déséquilibres inter-institutionnels possibles qui pouvaient résulter

---

(1) Document de travail sur les stratégies triennales d'allocation des ressources pour le réseau universitaire 78/81, DGES, Avril 1977, pages 40 et 41.

de la présence de ces revenus.

Historiquement, si on excepte les subventions du M.E.Q., les sources de fonds des universités ont été les suivantes:

- les frais de scolarité de l'enseignement;
- les frais d'inscription, les cotisations, les amendes;
- les dons, les dotations, les intérêts sur placements;
- les autres subventions du gouvernement du Québec;
- les subventions du gouvernement fédéral;
- la vente de services et de produits;
- les frais de scolarité et autres générés par les enseignements péri-universitaires;
- etc...

Néanmoins, ce n'est pas la totalité de ces revenus que le M.E.Q. prend en considération et qu'il soustrait des dépenses considérées de chaque institution afin d'identifier le montant qui doit donner lieu à la subvention d'opérations générales à accorder.

Seuls sont considérés les revenus applicables aux dépenses considérées pour fin de subvention. Il s'agit:

- des frais de scolarité de l'enseignement régulier;
- des frais d'inscription, des cotisations et amendes;
- de la part non dégagée des revenus applicable à des fins générales provenant de dons, dotations, intérêts sur placements, en provenance d'autres ministères du gouvernement du Québec, du gouvernement fédéral et d'autres sources.

Les dons et revenus de dotations.

Jusqu'à l'exercice 73/74 inclusivement, pour ce qui regarde le fonctionnement, le M.E.Q. a adopté la politique suivante vis-à-vis les dons et revenus de dotations:

- Tout revenu net provenant de dons et de dotations pour fins spécifiques d'aide aux étudiants, de recherche, de service aux étudiants, d'entreprises auxiliaires, est affecté à ces

fins et n'est pas déduit des subventions gouvernementales.

- Tout revenu net de dons et de dotations pour fins générales de fonctionnement et pour fins spécifiques reliées aux fonctions subventionnées par le gouvernement est déduit des subventions gouvernementales.

Confrontées avec des besoins financiers de plus en plus grands et une capacité de subvention de la part de l'Etat pas tout-à-fait conforme avec leurs besoins, les universités ont recherché des moyens d'obtenir des ressources supplémentaires et d'introduire une certaine marge de manoeuvre dans leurs budgets. C'est dans cette optique que le Conseil des Universités formulait dans son troisième rapport annuel l'avis suivant sur l'utilisation des dons et revenus de dotations des universités.

> "A partir de l'année financière 73-74, une université pouvait dégager des revenus de dons et de dotations pour fins générales et subventionnées pouvant s'élever jusqu'à 1% du budget de dépenses agréées de l'année courante (sans inclure les subventions pour fins de recherche, de location, de service de la dette et d'aide aux étudiants) sans qu'il en soit tenu compte dans le calcul des subventions."
>
> "Quand chacune des universités aura réussi à dégager au moins 3/4 de 1%, le maximum pouvant être dégagé par les universités pourrait être élevé à 2%."

Le Conseil des Universités recommandait aussi qu'aux mêmes fins, les profits nets des activités péri-universitaires et la vente de services et de produits à l'extérieur soient assimilés à des dons.

Le M.E.Q. n'accepta pas la proposition du Conseil des Universités; d'une part l'assimilation des revenus nets des activités péri-universitaires et des ventes de services à l'extérieur n'était pas de nature à inciter la recherche de revenus privés, d'autre part, l'application de la proposition du Conseil des Universités devait être équitable dans ses effets pour les diverses institutions, ce qui ne pouvait se faire sans un accroissement de subvention équivalent aux revenus ainsi dégagés par les universités. Ne pouvant consentir un tel accroissement, le M.E.Q. maintint le statu quo.

C'est au cours de l'exercice 74/75 que le M.E.Q. modifia sa politique et permit aux universités de dégager 50% des dons et revenus annuels de dotations pour fins générales et subventionnées jusqu'à concurrence de 1% de leurs dépenses considérées.

Les frais de scolarité

Il s'agit ici de frais de scolarité de l'enseignement régulier subventionné. Règle générale, les frais de scolarité sont gelés au même niveau depuis le début des années '70 même s'ils diffèrent d'une institution à l'autre et d'une discipline à l'autre. Historiquement, aucune discrimination n'a été pratiquée entre les étudiants quelle que soit leur provenance. Ainsi, les étudiants québécois, comme les étudiants canadiens venant des autres provinces ou les étudiants étrangers, ont payé les mêmes droits de scolarité.

A partir de l'année 78/79, le document sur les règles budgétaires indique une modification de politique concernant les frais d'inscription; ces derniers sont toujours gelés pour les étudiants québécois, mais pour les nouveaux étudiants étrangers inscrits à plein-temps à partir de septembre 1978, les droits de scolarité sont portés à $750. la session, quel que soit le programme d'études. Pour les nouveaux étudiants étrangers inscrits à temps partiel le taux exigible est calculé sur la base de $50. par crédit.

La hausse croissante des dépenses universitaires et les restrictions budgétaires gouvernementales ont amené le M.E.Q. à modifier sa politique de frais de scolarité pour les nouveaux étudiants étrangers. Comme conséquence, la part du gouvernement du Québec dans le financement des étudiants étrangers sera réduite; cependant, avec un flot identique d'étudiants étrangers les institutions universitaires continueront à bénéficier d'un même niveau de revenus.

8.7 Politiques de transférabilité, des déficits, des surplus.

Dès le début des années '70, le gouvernement du Québec s'est inquiété de l'accroissement rapide des coûts de l'enseignement supérieur compte tenu de la part importante que les subventions publiques occupaient dans les sources de fonds des universités.

Le M.E.Q. a développé des règles de contrôle des subventions de fonctionnement aux universités de manière à les forcer à opérer à l'intérieur de budgets équilibrés et à les forcer à respecter les politiques salariales gouvernementales.

> "L'évolution actuelle des coûts de l'enseignement supérieur inquiète tous les gouvernements des sociétés évoluées."
>
> "Le gouvernement du Québec entend bien manifester son intérêt pour cette évolution en ne permettant pas aux institutions un développement plus rapide que ses ressources ne le permettent; ce qu'il ferait en reconnaissant aux universités le droit absolu de dépenser plus que convenu." (1)

Les règles émises par le M.E.Q. pour la gestion des subventions, tout en constituant un élément de contrôle, avaient aussi pour objectif d'inciter à la plus saine gestion possible des ressources. C'est pourquoi les règles les plus importantes ont porté sur:

- la transférabilité des ressources d'une masse à l'autre,
- les déficits,
- les surplus.

La transférabilité.

L'intégration au système RCE a amené des règles de non-transférabilité plus rigides et plus complexes que celles qui ont prévalu ces

---

(1) MEES, SAF, 71/72, page 19.

dernières années. Jusqu'à maintenant, la règle de non-transférabilité que l'on retrouvait dans le cahier des règles de financement de la Direction générale de l'enseignement supérieur consistait à rappeler aux universités qu'elles ne pouvaient effectuer de virements de l'enveloppe des autres dépenses et des autres masses salariales vers la masse salariale des enseignants, l'inverse étant permis. Aucune sanction n'était prévue à l'endroit de l'établissement qui transgressait cette règle outre le fait que la DGES ne tenait pas compte, lors de l'établissement du niveau de dépenses acceptées, des transferts effectués de la masse des autres dépenses vers la masse salariale des enseignants et qu'elle continuait par conséquent à indexer la masse des autres dépenses, avant virement, du taux prévu pour ce type de dépenses. Comme le taux d'indexation de la masse des autres dépenses était toujours plus faible que celui de la masse salariale des enseignants, les universités qui effectuaient de tels virements étaient évidemment pénalisées.

La situation de virement est tout autre avec le processus budgétaire implanté depuis 1977/78. Dès le premier exercice dans le nouveau système budgétaire la marge de jeu des établissements a été grandement réduite. D'abord les universités sont tenues d'imputer aux bons éléments, aux bonnes activités et aux bonnes masses de dépenses les déboursés effectués en cours d'exécution de budget.

1. Les virements entre les éléments de programme doivent être approuvés à priori par le ministère de l'Éducation.

2. Tous les virements entre les activités de l'élément "missions particulières d'enseignement et de recherche" doivent être approuvés à priori par le ministère.

3. Les virements entre les activités d'un même élément qui impliquent un transfert de crédits d'une des trois masses salariales ou de la masse des avantages sociaux vers la masse des autres coûts, ou l'inverse, doivent être approuvés par le ministère. Les autres virements entre les activités d'un même élément peuvent être effectués directement par les universités sous réserve d'en informer le ministère.

Pour l'exercice 1978/79, à la suite des interventions des universités et du Conseil des Universités faisant valoir la nécessité que les règles d'exécution du budget laissent aux établissements le plus d'autonomie possible, la DGES a assoupli quelque peu les règles relatives aux virements. L'assouplissement introduit se situe au niveau de l'élément de programme 2, "missions particulières d'enseignement et de recherche".

Comme pour l'année précédente, les virements entre les activités suivantes doivent être autorisés au préalable par le ministère: F.C.A.C., F.D.E.L., F.P.M.F., F.P.M.E.P., E.T.S., Thomas Moore Institute et le programme de formation initiale de l'enseignement professionnel. Les virements entre les activités suivantes sont permis sans l'autorisation préalable du ministère; ce sont l'I.A.F., l'I.N.R.S., l'E.N.A.P. et le Siège social de l'U.Q. Cependant, l'enveloppe de base de l'année suivante sera calculée à partir de la ventilation de l'enveloppe finale de l'année précédente à moins qu'un virement spécifique entre ces activités n'ait été autorisé.

Concrètement, l'assouplissement introduit est bien faible et de portée pratiquement nulle car il ne touche en fait que l'U.Q. et certaines de ses constituantes à vocations spécifiques.

Les déficits et les surplus.

Le Conseil des Universités, dès son premier rapport annuel et successivement dans les autres, s'est toujours déclaré en accord avec la politique d'équilibre budgétaire et a toujours recommandé d'une part aux universités de se conformer à la pratique de cette politique et, d'autre part, au M.E.Q. d'exiger le respect de cette politique en n'acceptant pas de combler les déficits non-autorisés. Néanmoins, le Conseil des Universités a aussi toujours recommandé au M.E.Q. d'examiner

le cas des universités dans des situations financières critiques.

Jusqu'à l'exercice 74/75, la position du Conseil des Universités et du ministère a semblé être seulement une position de principe. Cependant, devant la situation financière critique de certains établissements, considérant la part importante des fonds publics voués à l'enseignement universitaire, le Conseil des Universités a exigé du ministère la mise en place et l'application de règles visant au respect de l'équilibre budgétaire. Suivant l'avis du Conseil des Universités, le ministère a établi depuis 1975/76 des règles relatives aux déficits qui sont encore en vigueur en 1978/79 et peuvent se résumer ainsi.

1. Le ministère ne reconnaît aucun déficit encouru par les universités.

2. Les universités doivent présenter des budgets équilibrés et ne pas démontrer de déficits aux états financiers.

3. Les universités ayant un déficit courant ou accumulé de 5% ou plus de leurs dépenses admissibles, compte tenu, le cas échéant, de leurs surplus accumulés, doivent geler leurs dépenses en dollars constants au niveau de la dépense réelle de l'exercice précédent.

4. Une fois les dépenses gelées, les universités doivent présenter au ministère et au Conseil des Universités, un plan d'équilibre budgétaire et de résorption du déficit accumulé approuvé par le ministère.

5. Si après un exercice, l'université n'a pu opérer en équilibre et qu'il n'apparaît pas possible de le faire, l'université est mise en tutelle financière.

Quant aux surplus, comme leur origine peut provenir de plusieurs sources et en particulier,

- de l'abandon de programmes en cours d'exercice,
- d'un accroissement de productivité,
- d'imprécisions dans les prévisions,

le ministère dès le début des années '70 a convenu qu'ils ne devaient pas venir réduire les subventions à venir, mais pouvaient être utilisés à d'autres fins après en avoir informé le ministère et le Conseil des Universités.

Depuis 1977/78 cependant, si les surplus proviennent des activités de l'élément de programme 2, "missions particulières d'enseignement et de recherche", les ajustements nécessaires doivent être effectués.

DEUXIEME PARTIE

ETUDES DES FORMES DE FINANCEMENT UNIVERSITAIRE UTILISEES A L'EXTERIEUR DU QUEBEC

TABLE DES MATIERES

Introduction p. 1

Section 1 : Le monde
Quelques pays à l'extérieur de
l'Amérique du Nord p. 3

Section 2 : Les Etats-Unis p.17

Section 3 : Le Canada à l'extérieur du Québec p.37

Annexes p.55

1 : Répertoire des ouvrages consultés

2 : Résumé et table des matières de la thèse de M. Gross

3 : Formules budgétaires utilisées par 25 états

4 : Méthodes budgétaires utilisées pour le poste enseignement

5 : Alternative for university financing F.H. Leslie

6 : Distribution des activités budgétaires

7 : Pondération : exemple manitobain

INTRODUCTION

Ce document a pour objectif de présenter le fruit de la recherche bibliographique, effectuée sur les systèmes de financement de l'enseignement supérieur, utilisés dans le monde à l'extérieur de l'Amérique du Nord, aux Etats-Unis et au Canada à l'extérieur du Québec.

L'investigation a été entamée au cours du mois de mai 1979 et s'est continuée durant juin, juillet et août. Les principales banques d'information consultées étaient situées à C.A.D.R.E. (Centre d'Animation de Développement et de Recherche en Education), dans les bibliothèques des Universités de l'Ile de Montréal et au bureau de la commission d'étude sur les Universités. Nous tenons à remercier M. Rochais pour sa collaboration dans notre recherche de textes décrivant la situation européenne et américaine. La liste de la majeure partie des textes consultés figure en annexe 1 du présent rapport.

Afin d'effectuer la recherche bibliographique, Paul Dell'Aniello s'est entouré d'une équipe formée de messieurs Jean Raynault, Nguyen Phuoc Khanh et Mario Roy.

L'équipe a connu de sérieuses difficultés durant ses recherches. Autant, à première vue la documentation semble abondante autant, à l'examen, la documentation disponible s'est avérée en majeure partie inutilisable.

Les textes traitant des systèmes de financement de l'enseignement supérieur employés à l'extérieur de l'Amérique du Nord étaient soit trop généraux, soit trop spécifiques, pour être considérés dans le cadre de notre mandat de recherche. Par ailleurs les auteurs des textes en question se réfèrent constamment aux modèles américains pour supporter leurs démonstrations. Ceci nous porte à croire que les Etats-Unis semblent être le chef de file en matière de recherche sur les systèmes de financement de l'enseignement supérieur. Nous avons quand même identifié pour quelques-uns de ces pays les différents niveaux d'administration, surtout ceux qui oeuvrent au financement et à la planification de l'enseignement supérieur, et fait

un sommaire de leurs interractions. Lors d'une rencontre tenue le 27 juillet, le Dr. Pagé nous signalait qu'il nous ferait parvenir la documentation sur la Grande Bretagne dont avait pris connaissance son comité.

Pour le reste, nous référons le lecteur, intéressé à des textes sur l'enseignement supérieur dans le monde, au numéro spécial de la Revue de l'AUPELF, octobre 1977, intitulé "Politique de financement et devenir de l'Université". Ce numéro comporte une bibliographie sélective importante.

Notre travail se divise en trois sections :

1. Le monde (quelques pays à l'extérieur de l'Amérique du Nord)

2. Les Etats-Unis

3. Le Canada à l'extérieur du Québec

SECTION I : LE MONDE

QUELQUES PAYS A L'EXTERIEUR DE L'AMERIQUE DU NORD

Introduction

Notre examen des méthodes de financement utilisées dans certains pays à l'extérieur de l'Amérique du Nord s'est fait en particulier à partir du travail de Barbara B. Burn "Higher Education in Nine Countries" publié en 1973.

Les pays examinés sont : la France, la Grande Bretagne, l'Australie, la République Fédérale d'Allemagne, la Suède, le Japon, l'Union Soviétique et l'Inde.

Nous aurions aimé fournir des renseignements plus récents sur chacun de ces pays mais les sources de documentation auxquelles nous avions accès ne nous l'ont pas permis. Cependant notons que les textes consultés font état des principales modifications que certains pays ont mis en place après les contrecoups de mai 1968.

France

Le système universitaire français comprend :

1. 626 unités d'enseignement et de recherche (UER) établies par la loi de l'orientation de l'enseignement supérieur de novembre 1968;

2. Les grandes écoles et autres écoles d'ingénieric;

3. 7 universités privées et quelques écoles techniques. Il y a en plus les grands établissements comme le Collège de France, Musée d'Histoire Nationale et l'Observatoire de Paris.

Avant 1968, l'enseignement public supérieur en France était presque complètement centralisé. L'Assemblée nationale engageait les professeurs, préparait les examens et décidait de l'expansion des immeubles et de l'ampleur des allocations financières. Le Ministère de l'Education Nationale assumait l'administration.

En 1968, le Conseil National de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche fut créé pour planifier l'organisation de ce secteur. Le travail du Conseil National est fait avec la collaboration de 47 divisions représentant des groupements de disciplines académiques. A l'intérieur des "Académies"(1), des conseils régionaux de l'enseignement supérieur ont des fonctions de coordination et de consultation.

Toutes les institutions publiques d'enseignement supérieur sauf les "Grandes Ecoles" sont sous l'autorité du Ministère de l'Education Nationale. Ce ministère consulte le Conseil National au sujet du financement des institutions, de la coordination entre elles et sur d'autres sujets d'importance. En 1968, entre 80 et 90 pour cent de toutes les dépenses d'enseignement supérieur en France étaient financées publiquement. Même les universités privées recevaient une aide gouvernementale.

(1) La France est divisée en 23 districts d'enseignement appelés Académie.

Grande Bretagne

En 1970, le système d'enseignement supérieur en Grande Bretagne comprenait 42 universités et environ 175 colleges of education et plusieurs collèges spécialisés et autres institutions.

Les universités sont des corporations agréées et autonomes. Toutes les autres institutions d'enseignement supérieur sont publiques et dépendent du support financier public. Les universités sont autonomes mais dépendent du gouvernement pour financer 90% de leurs dépenses en capital et 75% de leurs dépenses de fonctionnement.

La principale entité nationale s'occupant d'enseignement supérieur est le "Department of Education and Sciences" (DES) créé en 1964 et dirigé par le Secrétaire d'Etat à l'Education et à la Science, un ministre du cabinet. Sous ce secrétaire, il y a trois ministres chargés respectivement des Universités et des Sciences, de tout autre enseignement, des arts, musées et galeries ainsi que de l'Open University.

"L'University Grant Committee" fut créée en 1919 pour conseiller sur les besoins financiers des universités et allouer aux institutions les fonds votés par le Parlement. Après la deuxième guerre mondiale, ses fonctions furent étendues pour inclure la préparation et l'exécution des plans de développement des Universités, selon toutefois les besoins nationaux.

Plusieurs formules ont été utilisées pour calculer le coût annuel par étudiant. Toutes ont produites de chiffres différents. Les calculs de l'UGC sont pondérés selon le sujet et le niveau d'étude.

Le comité et ses sous-comités visitent les universités à l'intérieur de chaque quinquennat. Il recommande ensuite le niveau de subventions publiques pour les dépenses de fonctionnement et le capital nécessaire dans le prochain plan quinquennal.

En principe, les universités sont libres de dépenser les subventions où elles jugent bon de le faire, mais en réalité, elles ne peuvent déroger significativement au plan sans consulter l'UGC.

Comme dans plusieurs autres pays, la proportion des revenus des universités provenant des inscriptions d'étudiants a diminué drastiquement avec les années.

Les étudiants issus de l'extérieur du Royaume-Uni payent des frais de scolarité de deux à trois fois supérieurs à ceux des étudiants autochtones.

A la lumière des récents documents sur la situation actuelle en Grande-Bretagne qui nous ont été fournis par le Dr. Edouard Pagé, nous croyons nécessaire d'ajouter ces quelques paragraphes à notre texte original.

Ces lignes traiteront des derniers développements dans le système d'enseignement supérieur en Grande-Bretagne et des particularités de fonctionnement du système en Irlande du Nord.

Les ressources pour les dépenses courantes des universités sont maintenant fournies à 90% par le gouvernement, le reste provient des frais d'inscription, fondation, donation et contrats de recherche. Les subventions totales accordées dans les cinq derniers plans quinquennaux étaient les suivantes :

- 1952 - 57 : 120 Millions
- 1957 - 62 : 211 M
- 1962 - 67 : 492 M
- 1967 - 72 : 961.5 M
- 1972 - 77 : 1.763 M

Cela reflète l'expansion remarquable de l'enseignement universitaire. Le nombre d'universités est passé de 42 à 44 depuis 1970.

Comme nous l'avions indiqué plus haut, le Ministère de l'Education et des Sciences a la responsabilité du système universitaire en Grande-Bretagne. Cependant, la forme de gouvernement a varié quelque peu

et maintenant, le Secrétaire d'Etat à l'Education et à la Science est maintenant assisté d'un ministre d'Etat et de deux sous-secrétaires parlementaires.

L'Open University ou l'Université pour Tous reçoit des subventions directement du gouvernement sans passer par l'UGC. L'Université pour tous n'exige aucune qualification spécifique pour l'admission et le coût des inscriptions est moins élevé que le niveau général dans les autres établissements d'enseignement supérieur. En 1974, l'Université comptait quelque 42,170 étudiants.

L'enseignement supérieur et l'industrie

Un grand nombre de liens étroits ont été établis récemment entre les institutions d'enseignement supérieur et l'industrie. Les universités des centres industriels se sont acquis une grande réputation dans les domaines liés aux industries locales et, à l'échelle nationale, des rapports étroits sont encouragés entre les universités, les industries et le gouvernement par la réalisation d'un grand nombre de projets communs. Le ministère de l'Industrie a offert des subventions importantes pour l'établissement de sept "unités industrielles" (six dans des universités et une au Cranfield Institute of Technology) pour mettre les connaissances spécialisées des universités à la disposition de l'industrie. Parmi les organismes qui encouragent la coopération entre les universités et l'industrie, il faut citer L'UGC et le Conseil de la recherche scientifique. L'UGC favorise directement la collaboration entre les universités et l'industrie en accordant des fonds pour la réalisation de projets spécifiques à court terme comme la création d'unités de consultation industrielle, de centres de liaison industriels et de cours spécialement conçus pour répondre aux besoins de l'industrie.

L'Enseignement supérieur en Irlande du Nord

L'administration centrale et locale de l'éducation a été, en Irlande du Nord, complètement transformée par une législation récente. Au niveau central, un nouveau cadre constitutionnel pour l'Irlande du Nord a été

établi en 1973 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi sur la constitution d'Irlande du Nord. Les nouvelles dispositions confient la responsabilité du service de l'éducation d'Irlande du Nord au ministère de l'Education.

Les rapports entre les universités et le gouvernement sont assurés par l'entremise du ministère de l'Education. L'University Grant Committee sert d'organe consultatif au ministère; il ne fait pas lui-même fonction d'organe de communication comme en Grande-Bretagne.

Les subventions gouvernementales sont accordées par le département de l'Education sur les avis de l'University Grant Committee. Le ministère de l'éducation couvre aussi le coût du fonctionnement de l'Université pour Tous en Irlande du Nord.

On remarquera que le pouvoir de l'UGC passe d'exécutif pour le DES de Grande-Bretagne à consultatif pour le Département de l'Education d'Irlande du Nord.

Autralie

En 1970, il y avait 15 universités et deux collèges universitaires, un troisième était en phase de planification.

Les universités sont établies par des lois du parlement d'état et leur statut doit être approuvé par le gouverneur ou le parlement. Une fois établies les universités sont autonomes et s'administrent elles-mêmes.

Selon la constitution australienne, le gouvernement du Commonwealth n'a pas de responsabilité dans l'éducation. Cependant, avec l'assentiment des Etats, il exerce des fonctions financières et consultatives.

Le gouvernement du Commonwealth établissait en 1958, l'"Australian Universities Commission" (AUC) avec mandat de suivre continuellement le développement des universités et d'informer le Commonwealth de leurs besoins financiers, selon un plan de trois ans. L'AUC travaille en consultation auprès des gouvernements d'Etat et des institutions pour préparer ses recommandations au sujet du support du Commonwealth aux universités.

En 1965, il fonde le "Commonwealth Advisory Committee on Advanced Education". Ce comité apporte des informations et des recommandations au "Commonwealth Minister for Science and Education", sur les besoins financiers des collèges d'enseignement avancé.

En 1967 le gouvernement du Commonwealth met sur pieds le "Department of Education and Science" dirigé par un ministre auquel l'AUC et le "Commonwealth Advisory Committee on Advanced Education" se rapportent.

Il y a aussi sous ce ministère le "Commonwealth Office of Education". Le ministère maintient des liaisons avec les états et rend compte des développements de l'enseignement au gouvernement du Commonwealth. Il s'occupe de la planification de l'enseignement supérieur, l'assistance financière aux étudiants, la recherche scientifique et l'administration des échanges internationaux. Quelques états ont aussi créé leur propre comité spécial de revision des affaires universitaires.

Les subventions du Commonwealth sont conséquentes aux efforts des Etats dans le développement de leurs universités.

Les subventions de fonctionnement du Commonwealth sont distribuées dans un rapport de 1 à 1.85 des subventions de l'Etat et des frais d'inscription. Les subventions de capital sont dans un rapport de 1 à 1.

République Fédérale d'Allemagne

Le système d'enseignement supérieur de l'Allemagne de l'Ouest comptait en 1969: 23 universités, 9 universités techniques, 3 collèges médicals, 3 universités spécialisées, 17 collèges de théologie et 54 collèges de pédegogie. Des projets d'établissement de nouvelles universités étaient établis pour 1970 et 71.

En 1949, la constitution de la République Fédérale donnait aux 11 "Länder", (provinces de l'Allemagne) juridiction sur l'éducation. Les "Länder" fondèrent alors la Conférence permanente des Ministres de l'Education et des Affaires Culturelles, pour s'occuper de l'expansion et de la réforme de l'enseignement supérieur et des lois coordonnant ce secteur.

Les gouvernements des "Länder" ont une influence dans les affaires universitaires par l'approbation des statuts des universités, l'engagement du personnel enseignant permanent, l'approbation des règlements d'examens et l'apport de l'aide financière. Dans quelques "Länder", le gouvernement appointe des curateurs ou chanceliers aux universités. Ces officiers sont responsables de l'administration financière de l'institution. Dans d'autres universités, les affaires financières sont prises en main par un "Kuratorium" composé de représentants de l'Université et du Gouvernement.

La "Wissenschaftsrat" établi par les "Länder" et le gouvernement fédéral en 1957 est une agence à caractère consultatif. Elle a deux principaux comités, le Comité des Sciences et le Comité Administratif. Cette agence a un pouvoir considérable. Il y a aussi le "Bildungsrat" (Conseil sur l'Education) créé encore par les deux niveaux de gouvernement en 1965, qui a un impact sur l'enseignement supérieur. Le "Bildungsrat" et la "Wissenschaftsrat" coopèrent dans un comité de coordination conjoint. Ils travaillent en association avec le Comité du Cabinet pour la Recherche Scientifique, l'Education et les Subventions à l'Education, et avec le Comité Interministériel des Ministères fédéraux de l'Education et la Science et des Affaires Internes. Ce dernier s'occupe des subventions à l'enseignement.

Les institutions de niveau universitaire en Allemagne sont financées presqu'entièrement par les fonds publics. Les collèges de théologie sont toutefois supportés par les corps religieux.

En 1964, 69% des coûts de l'enseignement supérieur étaient financés par les "Länder", un peu plus de 15% étaient payés par les frais d'inscription et un peu moins de 13% par le gouvernement fédéral. Les ressources inégales des différentes "Länder" ont forcé la mise sur pieds d'un pool de capitaux pour la construction de nouvelles universités.

Le gouvernement fédéral influence les affaires internes des universités soit par un support financier direct ou par un support indirect en

aidant les organismes qui financent la recherche universitaire. Le Ministère fédéral de l'Education et la Science est responsable de la contribution fédérale aux dépenses en capital des universités et de certains organismes nationaux de recherche.

Depuis 1969, les dépenses en capital de l'établissement de nouvelles universités et de l'expansion des institutions existantes sont assumées également par les "Länder" et le gouvernement fédéral.

Suède

Il existe deux niveaux d'enseignement supérieur en Suède. D'abord les institutions de niveau universitaire ayant une ou plusieurs facultés. Ensuite, les institutions sous-universitaires orientées vers des spécialités ou professions.

La responsabilité de l'enseignement supérieur de niveau universitaire et en grande partie sous-universitaire échoit au Ministère de l'Education. Le Ministère de l'Agriculture a la charge des collèges d'agriculture, de vétérinaire et de foresterie. Le Ministère de l'Education n'exerce pas un contrôle direct sur les institutions, cela revient au Bureau du Chancelier des Universités qui est un intermédiaire entre les universités et le gouvernement. Ce Bureau est le gouvernement suprême des institutions universitaires à l'exception des collèges d'agriculture, de vétérinaire, de foresterie et de l'Ecole d'Economie.

Le Ministère partage avec le Chancelier la responsabilité de la planification, financière et autre, des Universités. Il soumet au parlement les demandes annuelles à partir des données reçues du Bureau du Chancelier. Depuis 1966, les demandes de budgets des universités sont soumises au Bureau par les facultés individuelles plutôt que par l'Université. Un conseil de faculté étudie les demandes et fait des recommandations au Bureau du Chancelier. Cette manière de procéder augmente la compétition entre facultés de même nature plutôt qu'entre les institutions.

L'ensemble du système d'éducation est dirigé par le Conseil pour l'Education formé en 1960. Il inclut des représentants du Ministère de l'Education, du Bureau du Chancelier, du Bureau National de l'Education, du marché du travail, des organisations d'employés et d'employeurs et du bureau central de la statistique.

Presque tout l'enseignement post-secondaire est public ou commandité par l'Etat. Il est presqu'entièrement financé par les fonds publics. Depuis 1960 il n'y a qu'une institution privée de niveau universitaire et elle reçoit 40% de ses revenus de l'Etat.

Environ 1/3 du budget de l'enseignement supérieur du Ministère de l'Education est alloué à la recherche scientifique. La recherche et le développement sont aussi financés par des conseils de recherche financés publiquement.

Japon

On dénombrait 822 institutions d'enseignement supérieur au Japon en 1968, soit 377 universités, 368 collèges juniors, 60 écoles techniques supérieures et 17 institutions spéciales.

Il existe quatre types d'universités japonaises :

. Nationale (kan, ou Etat)

. Préfecturale et Municipale (ko, ou publique)

. Privée (shi)

Cette année là, 75 étaient nationales, 35 publiques et 267 privées.

Les relations les plus importantes entre les institutions d'enseignement supérieur et les gouvernements se font au niveau national. L'influence gouvernementale sur les institutions varie selon qu'elles soient nationales, préfecturales, municipales ou privées.

Le Ministère de l'Education finance les institutions nationales et contrôle le nombre d'inscriptions en donnant des fonds pour une quantité spécifique d'étudiants.

Il administre directement les universités nationales, les colleges juniors et les écoles techniques supérieures.

Les universités préfecturales et municipales sont sous la juridiction des gouverneurs préfecturaux et aux mains des municipalités et de leurs corporations locales. Ceux-ci déterminent le financement, et les autres politiques de l'université.

Les institutions privées ont en fait une autonomie limitée. Le Ministère de l'Education a le droit de les dissoudre en cas de violation de la loi. En plus le gouvernement national établit des normes et oblige les universités qui reçoivent des subventions à soumettre un rapport financier de l'usage de ces fonds (moins de 2% de leurs revenus). Les institutions nationales sont subventionnées à plus de 80% de leur budget.

Le Ministère de l'Education est conseillé par plusieurs corporations. Par exemple, le Conseil Central pour l'Education qui fait des études entre autres sur les coûts et le financement. Il y a aussi des comités privés engagés pour l'étude de problèmes spéciaux.

Le problème le plus critique dans le financement de l'enseignement supérieur au Japon est celui des institutions privées. En 1965 elles ne recevaient que 49.7% des fonds affectés à l'enseignement supérieur tout en possédant les 3/4 de la population étudiante.

Les revenus des institutions privées comprennent les inscriptions 45%, les dons 6.8%, intérêts 6.1%, profits d'entreprises 11.6% et emprunt 28.8% outre les subventions gouvernementales (minimes). Les frais d'inscriptions sont de 10 à 20 fois plus élevés dans les institutions privées qu'ils ne le sont dans les universités nationales.

Union Soviétique

Toutes les institutions d'enseignement supérieur en Union Soviétique sont des institutions publiques, opérées, financées et administrées par l'Etat.

En 1967, le système était composé de 50 universités, de 30 instituts polytechniques et d'une variété d'institutions spécialisées, 696 en tout. En plus, il existe une quantité d'établissements distincts dirigés par les militaires, la police d'état et le Parti communiste.

Le contrôle de l'Etat est virtuellement complet. Le Preasidium du Comité Central du Parti détermine toutes les politiques. A l'intérieur du Comité Central, le Département des Sciences et de l'Etablissement de l'Enseignement Secondaire est l'initiateur de ces politiques. Le Comité Central établit les objectifs de l'enseignement supérieur qui sont ensuite approuvés par le congrès du parti.

Le système de contrôle est par contre très complexe, trop complexe pour qu'il soit utile de le décrire ici.

Inde

En 1967, l'Inde comptait 70 universités et 2,749 collèges dans son système d'enseignement supérieur.

La grande majorité des collèges indiens sont privés en ce sens qu'ils sont fondés et financés en grande partie par des groupes privés. Par exemples des castes, des groupes régionaux, des sociétés philantropiques

ou autres. Plusieurs collèges ont été fondés par des groupes intéressés à faire un profit en opérant une institution d'enseignement supérieur. Il existe aussi des collèges financés par les gouvernements des Etats.

Toutes les universités sont des universités d'Etat, elles doivent être agréées par l'Etat et sont sous la responsabilité des 16 Etats Indiens. Le gouvernement central joue lui aussi un rôle actif. Il administre directement plusieurs universités et possède un pouvoir indirect par le biais de l' "India's University Grant Commission" (UGC).

L'UGC est une entité légale indépendante créée par le gouvernement indien pour agir comme tampon entre lui et les universités. Ses liens avec le Ministère de l'Education sont puissants. L'UGC fournit les fonds aux universités pour les améliorations et les innovations. Elle possède un pouvoir exécutif.

Le financement est un des plus sérieux problèmes de l'enseignement supérieur en Inde au niveau universitaire. Ce pays en voie de développement ne peut pas investir autant que les pays industrialisés dans l'éducation. Les collèges privés ne sont donc pas suffisamment supportés surtout si on les compare aux collèges subventionnés par l'Etat.

Conclusion

Le problème du financement de l'enseignement supérieur découle de l'augmentation de la proportion d'étudiants poursuivant des études avancées. Il semble impossible d'établir des prévisions justes pour le nombre d'inscriptions même dans les pays totalitaires. Par exemple l'Union Soviétique. Partout, la propertion du P.N.B. afférente au financement de l'enseignement supérieur augmente d'année en année.

On remarque, dans chacun des pays étudiés, la présence d'un corps intermédiaire entre le gouvernement et les universités. Qu'il prenne le nom de Commission, Agence, Bureau, Conférence ou Comité, ce corps intermédiaire possède une influence plus ou moins grande sur les

décisions du gouvernement en matière de financement de l'enseignement supérieur. Son influence ou son pouvoir sur les universités varie selon le pays. Il est important de se rappeler qu'une proportion de plus en plus grande des dépenses d'enseignement supérieur sont prises en charge par les gouvernements et qu'en conséquence la part de financement par les étudiants diminue. Il devient donc pressant pour les gouvernements de faire des études coûts/bénéfices qui ne doivent pas s'appuyer seulement sur des considérations monétaires mais tenir compte des coûts sociaux (plus difficile à évaluer).

Il faudra peut-être commencer à évaluer la possibilité, pour l'Université, d'avoir des contacts plus étroits avec la communauté. Ces contacts lui permettraient de se financer de plus en plus par des sources privées. Par exemple par des contrats de recherche.

SECTION 2 : LES ETATS-UNIS

La documentation pertinente sur les systèmes de financement de l'enseignement supérieur est particulièrement rare, même aux Etats-Unis. A cet égard Francis M. Gross, auteur d'une importante thèse doctorale sur le sujet relève seulement 4 recherches antérieures à 1973, qui sont disponibles à ce sujet aux Etats-Unis soit :

1. Edward J. Boling, "Methods of objectifying the allocation of tax funds to Tenessee state colleges" (unpublished doctoral dissertation, George Peabody College for teachers, 1961).

2. James L. Miller, Jr., "State budgeting for higher education : the use of formulas and cost analysis" (Ann Arbor : Institute of Public Administration, The University of Michigan, 1964).

3. Joel F. Walton, An Analysis of the methods utilized by state boards governing multiple institutions of higher education in the distribution of current operating funds under their control (unpublished doctoral dissertation, the University of Mississipi, 1967).

4. Wayne J. Stumph, "A comparative study of state wide coordinating agencies for higher education in selected states (unpublished doctoral dissertation, Southern Illinois University, 1970).

La thèse de Stumph fournit une bibliographie importante de textes traitant du financement de l'enseignement supérieur rédigés avant 1970.

A l'examen il ressort que la thèse de F.M. Gross présente un canevas complet des données et questions pertinentes à l'étude des systèmes américains de financement de l'enseignement supérieur.

Cet ouvrage a pour titre : A comparative analysis of the existing budget formulas used for justifying budget request or allocating funds

for the operating expenses of state supported colleges and universities. The University of Tennessee, Knoxville, Copyrighted 1973. L'annexe 2 fournit le résumé et la table des matières de cette thèse.

Nous avons aussi tenu compte du résumé sommaire de la thèse de Stumph et du texte Financing post secondary Education in the United States (Higher Education Report), Washington DC : U.S. Government printing offices 1973, qui propose 8 plans différents pour la planification à long terme de l'enseignement supérieur.

Tout en s'inspirant largement de la thèse de Gross, notre texte redécoupe l'ouvrage pour faciliter sa présentation. Il ne respecte pas nécessairement les divisions de l'auteur. Pour prendre contact avec la thèse initiale, le lecteur doit se référer au texte original déjà cité dans le présent document.

Retenons que la thèse de Gross avait pour objectifs :

1°. Identifier les formules couramment utilisées pour la justification des demandes de budgets ou d'allocations de fonds pour les dépenses d'opération des collèges et universités supportés par l'Etat.

2°. Fournir une analyse comparative de chaque formule

- selon les postes budgétaires fonctionnels reconnus
- selon la "base" (variable ex. : étudiant équivalent temps complet) et les facteurs de formule (fixe ex. : un montant par étudiant).
- selon l'étendue de la différenciation des champs académiques
- selon le niveau d'instruction
- selon les institutions

3°. Déterminer quelles formules rencontrent les standards généraux d'acceptabilité compte tenu de l'utilisation de critères de performance.

Sur le plan méthodologique, la recherche s'est limitée aux 50 états américains. Elle s'est limitée aux dépenses courantes d'opérations des four-year state supported colleges and universities, de plus, les écoles de médecine ont été exclues de la recherche. Les données proviennent directement des directeurs de recherches et de finances d'universités ou encore des officiers de coordinations et des agences gouvernementales de chaque état.

Techniques utilisées pour le financement de l'enseignement supérieur

Il existe trois méthodes de calcul sous lesquelles on peut classifier les différentes formules.

1°. Taux par unité d'un facteur de base.
Rate per base factor unit (RBFU) : Un facteur de base tel que des heures de crédit ou des pieds carrés est multiplié par un taux unitaire spécifique.

2°. Pourcentage d'un facteur de base
(Percentage of base factor (PBF) : Tel que les salaires des enseignants.

3°. Facteur de base - Ratio de position par le taux de salaire
(Base factor - position ratio with salary rates)
(BF - PR/SR) : Où l'on combine les deux premières techniques.

L'enquête démontre que la méthode RBFU est utilisée dans 37% des calculs. Elle s'applique particulièrement bien au calcul des fonds pour les services aux étudiants.

La méthode PBF est utilisée dans 40% des calculs. Elle s'adapte bien aux critères de fonds pour :

- activités reliées à l'enseignement
- bibliothèque
- administration générale
- dépenses générales
- recherche organisée

Les méthodes RBFU et PBF sont utilisées également pour estimer les fonds à affecter aux opérations et à l'entretien physique.

La méthode BF - PR/SR est utilisée dans 23% des calculs, particulièrement dans le cas des dépenses d'enseignement et de recherche départementale.

Postes budgétaires

Ces formules sont utilisées dans huit sirus ou postes budgétaires que l'on peut décrire comme suit selon la littérature et la pratique courante.

1°. Enseignement et recherche départementale

Inclut des compensations pour l'administration académique, les membres de la faculté, les employés de soutien et cléricaux, les dépenses d'enseignement et de laboratoire; voyages, fournitures et équipements de bureau; recrutement et amélioration du corps professoral; autres dépenses départementales, pour l'enseignement et la recherche non subventionnée.

2°. Les activités organisées liées à l'enseignement

Toutes les dépenses liées aux activités connexes à l'enseignement départemental et faites dans le but de donner des apprentissages professionnels pratiques aux étudiants, tels que des stages.

3°. Bibliothèque

Inclut toutes les dépenses, pour toutes les bibliothèques générales ou départementales. Ceci inclut les salaires et les autres dépenses d'opération pour maintenir les collections par exemple.

4°. Dépenses d'administration et frais généraux

Inclut toutes les dépenses pour l'administration générale ainsi que toutes les dépenses à caractère général non reliées à une unité spécifique de l'institution ayant un budget séparé.

5°. Service aux étudiants

Inclut toutes les dépenses aux niveaux sous-gradué et gradué, en ce qui a trait à l'administration et au maintien des dossiers d'étudiants, l'inscription, le counseling et le placement d'étudiants.

6°. La recherche organisée

Elle inclut toutes les dépenses inhérentes à de la recherche organisée, budgétées ou financées séparément de l'enseignement départemental.

7°. Extension et services à la communauté

Inclut tous les coûts des services à la communauté tel que : cours par correspondance, cours aux adultes, conférences publiques, instituts, ateliers, musées et autres activités.

8°. Entretien et fonctionnement des installations physiques

Inclut toutes les dépenses en salaires, gages, fournitures, matériel, chauffage et services publics et autres dépenses liées aux opérations journalières rattachées aux installations physiques et à leur entretien.

Identification de formules budgétaires acceptables

À partir des recherches de Boling, Miller, Walton et Stumph, Gross a extrapolé dix critères de performance. Ces critères ont été classifiés par ordre d'importance par un panel de revision. Ce panel était composé de neuf membres reconnus dans le domaine du financement de l'enseignement supérieur aux Etats-Unis.

Les dix critères de performance soumis au panel étaient présentés de la façon suivante :

1. Une formule budgétaire doit pouvoir reconnaître les divers besoins financiers des institutions tel qu'indiqué par leur mission, rôle, complexité institutionnelle, localisation, etc.

2. Une formule budgétaire doit posséder une base étendue, c'est-à-dire être appliquable à plusieurs des huit postes ou aires budgétaires décrits plus haut.

3. Une formule budgétaire doit tenir compte de la variation des coûts d'enseignement, tel que démontré par sa capacité de reconnaître les besoins variés de financement selon les disciplines et selon le niveau académique.

4. Une formule budgétaire doit traiter équitablement toutes les institutions de même type, grâce à sa capacité de traiter des données de programmes similaires d'une façon uniforme et comparable.

5. Une formule budgétaire doit être objective. Ceci s'illustrera par l'utilisation de données quantitatives dans la détermination des besoins financiers des collèges et universités.

6. Une formule budgétaire doit reconnaître les efforts qualitatifs des institutions individuelles. Ceci s'illustrera par la création de

récompenses (incentive) fournissant des fonds additionnels, permettant de rencontrer les objectifs et des buts institutionnels pré-établis.

7. Une formule budgétaire doit promouvoir l'efficience et l'économie d'opération, en permettant la comparaison entre des institutions et des programmes similaires au niveau d'un état, d'une région ou du pays.

8. Une formule budgétaire doit être faite de façon à tenir compte de la nature dynamique de l'enseignement supérieur, en ayant une forme flexible et en permettant des changements périodiques et des revisions.

9. Une formule budgétaire doit être claire en elle-même pour être comprise par toutes les parties concernées, grâce à une construction concise qui démontre clairement les relations entre les composantes fixes et variables.

10. Une formule budgétaire ne doit pas être utilisée pour un contrôle interne détaillé des dépenses.

Classification des critères

Le panel d'experts avait à se prononcer sur chacun des critères en le classifiant dans l'une des trois catégories suivantes :

1. Très important

2. Moyennement important

3. Peu important

Le tableau suivant vous donne le résultat de l'évaluation effectuée par le panel.

Regroupement des critères

No. du critère	Rang	Groupe
9	1	Plus important
8	2.5	
10	2.5	
1	4.5	Certaine importance
4	4.5	
2	6	
3	7	
5	8	
7	9	Moins important
6	10	

D'après Grosz, une formule est acceptable si elle satisfait les standards minimums des trois premiers critères les plus importants et si de plus elle satisfait aux standards minimums de trois des cinq critères classifiés comme ayant une certaine importance.

Si l'on applique la règle établie, seulement 12 états rencontrent le standard minimum d'acceptabilité en satisfaisant de façon minimale à au moins 6 des 8 critères de performance. 5 états ont des formules budgétaires qui rencontrent 7 critères d'excellence sur 8 - le Colorado, la Caroline du Sud, le Dakota sud, le Tennessee et le Texas.

Les formules utilisées dans l'Arkansas, la Georgie, le Maryland, Nevada, Ohio, Pensylvanie, Virginie rencontrent 6 des 8 critères.

Avantages et désavantages de l'utilisation de formules budgétaires

Aux Etats-Unis, l'utilisation de formules budgétaires est loin d'être perçue comme une solution miracle. Cette façon de pourvoir au financement universitaire a ses avantages et ses désavantages. Une mise en garde sérieuse est faite par les chercheurs à l'endroit des

administrateurs contemplant la possibilité d'utiliser une méthode de financement fondée sur une formule.

Voici les principaux avantages que l'on reconnaît aux formules budgétaires :

a) Les formules budgétaires peuvent être développées pour estimer les fonds requis dans la plupart des aires budgétaires à partir de données objectives (quantitatives).

b) Les formules budgétaires peuvent réduire les discussions et la compétition ouverte entre les institutions pour l'obtention des fonds de l'état.

c) Les formules budgétaires assurent les institutions d'une subvention pour les opérations de base - en assumant que le gouvernement accepte la formule et que les facteurs de base ne diminuent pas, par exemple le nombre d'équivalents plein-temps.

d) Les formules budgétaires donnent une base relativement simple aux officiers de l'état leur permettant de présenter au gouvernement les besoins de financement de l'enseignement supérieur.

e) Les formules budgétaires représentent un compromis entre le contrôle de l'état sur les postes du budget et l'autonomie fiscale de l'institution.

Par ailleurs, les formules budgétaires ont plusieurs désavantages dont voici les principaux :

a) Les formules budgétaires ne reconnaissent pas la qualité. Cette limite existera tant que l'on ne parviendra pas à quantifier ou mesurer la qualité des enseignements, de la recherche et d'une façon générale, des services publics.

b) Une formule budgétaire est limitée, dans sa capacité d'estimer adéquatement les besoins de financement d'une aire budgétaire donnée, par la qualité avec laquelle les facteurs de la formule (fixe) représentent bien la réalité. De plus la formule est limitée par le degré de correlation entre les facteurs de base variables et les dépenses historiques.

c) Si la formule budgétaire est utilisée sur une base d'égalisation, elle a un grand potentiel de nivellement sur la qualité de l'enseignement. L'amélioration des institutions faibles pourra se faire au détriment des institutions fortes.

d) Les formules budgétaires ont le pouvoir de restreindre les budgets d'bpération des institutions en exigeant que soient déduits de la subvention de l'état de tous les autres revenus.

e) Les formules budgétaires peuvent perpétuer des subventions d'opérations inadéquates.

f) Les formules budgétaires, à cause de leur dépendance par exemple de coûts historiques ou d'hypothèses arbitraires invitent des institutions à accroître les admissions dans certaines catégories, ou à manipuler les données pour maximiser leurs revenus.

L'Expérience Américaine

. L'utilisation de formules budgétaires s'est accrue considérablement depuis leur apparition vers 1951.

. Les formules budgétaires tendent à être utilisées surtout par les états qui dépensent relativement moins pour l'éducation supérieure ou qui ont des ressources limitées.

. Les formules budgétaires sont surtout utilisées dans l'estimation des fonds pour les aires budgétaires pour lesquelles les données sont le plus facilement quantifiables.

Le "zero-base" budgeting fonctionne mieux avec les formules d'allocation de fonds (formula funding). Avec le zero-base on reprend tout à chaque année, avec la méthode historique ou par accroissement on ajoute un pourcentage à une année de base.

L'approche par poste, (itemized approach), dans l'estimation des fonds requis pour chaque aire budgétaire, en plus d'être détaillée, ajoute un plus grand raffinement aux formules. Par contre les formules globales sont plus faciles à comprendre par le public.

On note deux philosophies d'allocation des fonds dans les états qui utilisent les formules budgétaires pour l'ensemble de leur territoire.

- 8 états utilisent les formules pour supporter une "politique d'égalisation" de l'attribution de fonds à l'enseignement supérieur.

- 13 états utilisent une politique d'attribution des fonds qui différencient selon les collèges, les universités régionales et les universités de pointe afin de ne pas mettre en danger la haute qualité des programmes.

Due à la diversité des institutions, aux types d'institutions aux systèmes d'éducation des états, il n'existe aucune formule ou combinaison de formules qui pourrait être utilisée comme modèle national.

L'expérience a démontré que les formules évoluent constamment et doivent être réévaluées pour les garder à date et refléter aussi adéquatement que possible les hypothèses changeantes qui leur servent de base.

Au moment où Cross effectuait ses recherches, 25 états utilisaient des formules budgétaires :

- 21 états les appliquent à l'ensemble du territoire.

- 23 états pratiquent le budget zero-base alors que 2 utilisent une budgétisation avec accroissement (incremental) ou méthode historique.

- 21 états utilisent des formules pour la justification des demandes de budgets.

- 4 états utilisent des formules pour allouer des fonds aux institutions.

- 14 états différencient le niveau académique.

- 23 états différencient selon le nombre d'étudiants ou le niveau de scolarité dans le calcul de l'estimation des fonds nécessaires à l'enseignement et à la recherche départementale et 16 différencient selon les institutions.

Afin de ne pas alourdir le texte nous reportons en annexe 3 un tableau détaillé des formules budgétaires utilisées par vingt cinq états selon les postes budgétaires.

Le tableau I qui suit est un sommaire de l'annexe 3. Il exprime la fréquence avec laquelle les formules sont utilisées par poste budgétaire.

Nous ne croyons pas qu'il serait utile de reprendre en détail pour chacun des postes budgétaires les différentes formules utilisées par les 25 états mentionnés plus haut. On note cependant que les méthodes utilisées se ramènent aux trois formules mentionnées au début. L'annexe 4 fournit par Etat, le détail des méthodes de calcul utilisées dans leurs formules pour ce qui a trait au poste budgétaire le plus important soit l'enseignement et la recherche départementale.

Il est possible de fournir des tableaux semblables pour les postes budgétaires autres que l'enseignement et la recherche. Cependant, nous ne voyons pas l'utilité de fournir ces tableaux dans notre texte. Le lecteur intéressé à avoir plus de détails pourra prendre connaissance des tableaux suivants dans la thèse de Gross :

TABLEAU I

FREQUENCE D'UTILISATION DE FORMULES PAR POSTE BUDGETAIRE

	Enseignement et recherche départementale	Activités liées à l'enseignement	Bibliothèque	Frais généraux d'administration	Services aux étudiants	Recherche	Services à la communauté	Entretien des immeubles
nement rminé une ule	18	7	22	15	19	4	4	14
tiellement rminé une ule	7	0	1	2	0	0	2	5
tal	25	7	23	17	19	4	6	19

Tableau 7 Budgétisation ou allocation de fonds pour activités liées à l'enseignement p. 32.

Tableau 8 Budgétisation ou allocation de fonds pour bibliothèques p. 34.

Tableau 9 Budgétisation et allocation de fonds pour frais généraux d'administration p. 42.

Tableau 10 Budgétisation et allocation de fonds pour les services aux étudiants p. 46.

Tableau 11 Budgétisation et allocation de fonds pour la recherche (organisée) p. 49.

Tableau 12 Budgétisation et allocation de fonds pour les services à la communauté p. 51.

Tableau 13 Budgétisation et allocation de fonds pour l'entretien des immeubles p. 52.

Nos contacts avec le professeur Peter M. Leslie de l'Université Queen's nous ont permis d'identifier de la documentation intéressante traitant du financement des universités d'Etats du Mid-West Américain.

Nous avons cru intéressant de soumettre à votre attention l'analyse que nous avons recueillie en raison de la similarité entre ces états et certaines provinces du Canada surtout en terme de densité de population.

L'étude a été menée dans quatre états, Le Nevada, le Nouveau Mexique, le Dakota du Sud et le Wyoming.

Le tableau suivant résume les structures de l'enseignement supérieur dans ces différents états et les modèles de budgétisation.

Etat	Structure	Mode de Budgétisation
Nevada	Gouvernement consolidé incluant les collèges	Formule
Nouveau Mexique	Conseil de coordination incluant les collèges	Formule
Dakota Sud	Gouvernement consolidé incluant les collèges	Formule et historique avec ajustement
Wyoming	Conseil de coordination excluant les collèges	Revue de programme

Budgétisation par formule et financement par formule sont à peu près semblables. Ils se différencient par le processus dans lequel ils sont employés.

La budgétisation se distingue du financement par le fait qu'au lieu d'englober le budget au complet sur la base des inscriptions, les programmes d'enseignement sont pris séparément et des facteurs distincts sont utilisés pour une formule adaptée à chaque programme.

Voici en quelques paragraphes la description de l'organisation de l'enseignement supérieur dans les quatre états américains mentionnés plus haut.

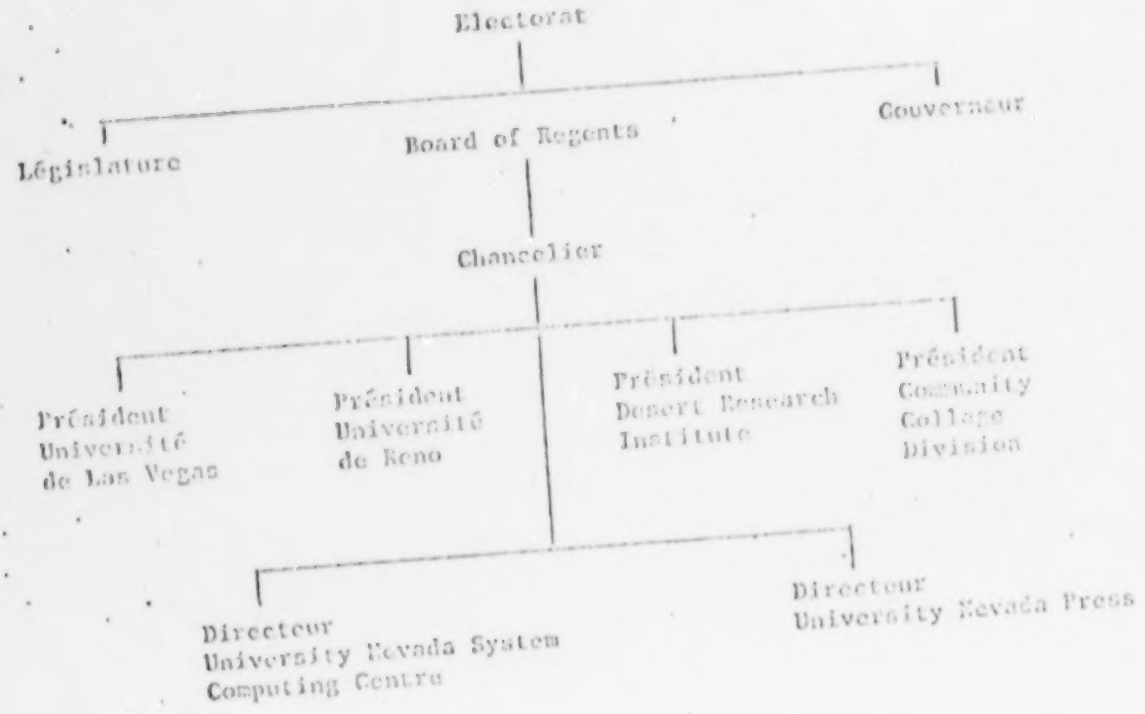
Nevada

Les universités du Nevada sont constituées par l'Etat et sont responsables de tout l'enseignement post-secondaire. A cause de leur statut constitutionnel elles agissent essentiellement comme des "ministères" et dépendent des décisions législatives pour leurs fonds d'opération et de capital.

Un gouvernement consolidé assure la direction du système universitaire. Ce gouvernement est dirigé par un "Board of Regents" élu. Le système est composé de quatre divisions dont trois sont orientées vers l'enseignement; l'université du Nevada à Las Vegas, l'université du Nevada à Reno et "Le Community College Division". L'autre est orientée vers la recherche, c'est The Desert Research Institute.

Le directeur en chef du "Board of Regents" est le chancelier et possède quatre présidents de division.

Voici un schéma du système universitaire au Nevada.



Nouveau Mexique

L'enseignement supérieur de l'Etat du Nouveau Mexique fonctionne sous la direction d'un conseil de coordination avec le "Board of Education Finance" (BEF) comme agence de coordination.

Le BEF est nommé par le Gouverneur et confirmé par le Sénateur de l'Etat.

Ses 11 membres votants sont sélectionnés pour représenter les régions géographiques de l'état en proportion de la population. De plus, les présidents des corporations étudiantes des universités Western, New-Mexico et du New Mexico Institute of Mining and Technology siègent sur le BEF comme membres non-votants.

Le BEF a juridiction sur tout l'enseignement post-secondaire de l'Etat.

La première tentative de budgétisation par formule dans cet Etat était basée sur les coûts moyens dans 6 institutions. Maintenant on se base sur la même étude de coûts mais sans utiliser la moyenne générale au niveau des institutions. La base utilisée est fonction de groupements de disciplines à trois niveaux d'enseignement.

On construit une matrice composée de deux types de facteurs : les facteurs discrétionnaires et les facteurs de calcul.

Les facteurs discrétionnaires sont :

a) Coût de base pour chaque programme dans la matrice;

b) Côût unitaire par unité d'enseignement (généralement des dollars par heure crédit semestre);

c) Ratio de productivité, c'est le nombre moyen d'heures crédits semestre par membre de la faculté;

d) "Rank Mix", c'est une distribution pré-établie de rangs académiques;

Les facteurs de calcul sont :

e) Les unités, le nombre prévu d'unités d'enseignement;

f) Le coût moyen par faculté.

Dakota Sud

Le Dakota Sud assure le fonctionnement de son enseignement supérieur en l'organisant selon un modèle de gouvernement consolidé avec un "Board of Regents" ayant la responsabilité de tout l'enseignement post-secondaire incluant sept universités et collèges, des écoles pour les handicapés visuels et les sourds et une école de médecine.

Le "Board of Regents" a un effectif d'environ 12 personnes et administre plus de $53 millions. Le directeur du "Board of Regents" est le commissaire de l'enseignement supérieur. Le système de budget est un mélange de formules et de revue de programmes d'un budget de base. Les formules sont utilisées pour la rémunération des effectifs des programmes enseignement et recherche départementale et pour les bibliothèques. Les autres items sont budgétés selon le concept du budget de base (historique).

Les règlements incluent une directive à l'effet que les activités peuvent être budgétées par institution. Les règlements du budget sont élaborés avec l'aide du Comité consultatif de budget composé de deux représentants de chacune des institutions. Ce comité est consultant pour le commissaire.

Wyoming

La coordination de l'enseignement supérieur au Wyoming est assurée par deux bureaux de coordination. La CCC "Community College Commission" et le HEC "Higher Education Council".

Ces deux corporations sont très petites (environ 3 membres à plein temps chacun) et concentrent leurs efforts sur la coordination générale plutôt que sur l'analyse directe du budget.

L'université du Wyoming est la seule institution qui donne le cours universitaire dans l'Etat et est créée par constitution de l'Etat. Elle est administrée par un Bureau de Gouverneurs désigné par le Gouverneur de l'Etat.

Les réquisitions du budget sont préparées en accord avec les règlements du Department of Administration and Fiscal Control (DAFC) de l'Etat et sont soumises à la division du Budget de cet organisme plutôt que directement à la législature.

Le HEC n'a qu'un pouvoir consultatif auprès de la législature et de l'institution. La CCC est responsable des sept "Community Colleges". Elle a un pouvoir d'approbation sur les programmes et sur le budget. La législature donne les fonds au CCC qui a le pouvoir de les distribuer entre les institutions.

Conclusion

Même aux Etats-Unis où beaucoup de travail a été fait depuis près de trente ans sur la conception et l'utilisation de formules budgétaires pour l'enseignement supérieur, on fait de plus en plus de mises en garde à ceux qui seraient tentés de vouloir tout régler par des formules plus élaborées. On en vient même à dire que la décision de développer et d'utiliser les formules budgétaires doit être faite seulement après que toutes les alternatives auront été identifiées et évaluées.

De plus, là où on aura choisi de procéder par formule budgétaire il importe que le développement de la formule soit fait par un "task force" (groupe de tâches) composé des représentants du bureau de budget de l'état, de coordonnateurs de l'enseignement supérieur, d'agences gouvernementales, et de toutes les institutions affectées qui aura amplement le temps de faire des études détaillées.

Il est aussi impérieux que les formules budgétaires ne soient pas utilisées pour niveler l'enseignement (à moins que la médiocrité des programmes soit le but désiré). La formule de subvention doit plutôt être utilisée pour donner "un fond minimum" pour les besoins de chaque institution.

La formule doit faire en sorte que la subvention de l'état ne soit pas diminuée par des revenus d'autres sources que les frais de scolarité comme par exemple des dons.

Les formules budgétaires devront être utilisées uniquement dans le calcul des ressources requises des aires budgétaires pour lesquelles il existe des facteurs de base qui ont une haute corrélation avec les dépenses historiques.

Dans le calcul du budget ou de l'allocation pour l'enseignement ou la recherche départementale, la formule devrait reconnaître les coûts variables de l'enseignement en différenciant pour chaque niveau d'enseignement à l'intérieur de chaque aire académique et chaque institution.

La formule doit permettre des dépassements budgétaires. Ces dépassements doivent faire l'objet d'une demande supplémentaire appuyée par des données pertinentes.

SECTION 3 LE CANADA A L'EXTERIEUR DU QUEBEC

Ici, comme partout ailleurs, il existe peu de documentation qui traite spécifiquement des systèmes de financement de l'enseignement supérieur.

Cependant M. Peter M. Leslie de Queen's University de Kingston Ontario rédige actuellement un volume spécifiquement sur ce sujet pour le compte de l'AUCC.

Le titre du volume à paraître est "Alternatives for University Financing and their impact on excellence in teaching and research". Le professeur Leslie nous a fait parvenir la table des matières de son volume. (Voir annexe 5). Après en avoir pris connaissance nous sommes allés à l'Université Queens où l'auteur nous a fourni les documents traitants de façon détaillée de la situation canadienne et particulièrement un rapport d'étude sur le système de financement des universités pour la "Saskatchewan Universities Commission".

Fonctionnement Global

Dans chacune des provinces, les parties impliquées dans le processus de financement des universités sont au nombre de trois :

1. Les ministères respectifs

2. Les agences de coordination (sauf I.P.E.)

3. Les associations ou conseils provinciaux des Universités

Depuis la guerre, les provinces ont réaffirmé leur juridiction à ce niveau. Chacune a sa structure particulière de budget et son propre processus d'évaluation appuyé sur des arguments de nature politique ou académique. La base commune d'organisation se distribue selon 3 (optiques) perspectives et 9 niveaux.

erspective A Le gouvernement provincial et ses ministères
Niveau 1 La législature (Comité législatif des finances)
2 Le cabinet
3 Comité du cabinet et le conseil du trésor
4 Ministère ou premier ministre

Perspective B L'appareil de coordination ou appareil tampon
Niveau 5 Commission, conseil ou agence de subvention

Perspective C Les Universités (institutions)
Niveau 6 Association volontaire des Universités
7 L'Université
8 La faculté
9 Le département

Les principales tâches ainsi que les principales responsabilités impliquées dans le processus de détermination des budgets de l'enseignement supérieur sont au nombre d'environ une trentaine. Elles se distribuent de la manière suivante à chacune des trois perspectives.

PERSPECTIVE

Perspective	Nombre d'activités
	45
A- Gouvernement	20
B- Coordination	44
C- Universités	109
Total	

L'annexe 6 reprend sous forme de tableaux la liste de 31 tâches et responsabilités mentionnées plus haut en les distribuant selon les 9 niveaux déjà prescrits.

On s'aperçoit qu'il y a dédoublement de rôle à différents niveaux. Plus des trois-quarts des tâches se retrouvent à deux niveaux ou plus à cause de la variété des systèmes utilisés dans les différentes provinces.

Notre étude se concentre plutôt sur les niveaux 4-5-6 et 7 dans chaque province (quand ces niveaux existent).

Rappelons que chacun de ces niveaux signifie :

Niveau	Agent
4	Ministère de l'éducation (enseignement supérieur)
5	Agence ou commission de subvention
6	Association d'universités
7	Universités

Les agences de coordination sont difficiles à classifier quant à leur rôle; consultatif ou exécutif. Les lois ne sont pas précises et la pratique varie d'une province à l'autre.

Modes de financement utilisés par les provinces

Les subventions aux Universités sont présentement attribuées selon trois systèmes. D'abord sur une base de formules, ensuite sur base discrétionnaire et enfin sur base historique. Une juridiction donnée peut aussi subventionner les universités selon une combinaison de ces trois modes. Les adaptations sont différentes d'une province à l'autre et d'une période à une autre.

A. Financement sur base de formules : signifie une méthode strictement fondée sur les inscriptions étudiantes. Les étudiants sont distribués selon le programme académique et selon leur niveau ou une combinaison des deux. Une pondération est allouée à chaque catégorie. Celle-ci est en relation avec le coût associé à chacune des catégories. La distribution des fonds aux institutions est basée sur la pondération totale des inscriptions. Les chiffres des inscriptions peuvent être réels, selon des prévisions ou selon des objectifs.

A1- Les avantages de la méthode de formule

I- Les subventions sont basées sur un critère objectif et contrôlable qui peut être standardisé pour toutes les institutions.

II- Les besoins d'information du gouvernement sur les opérations internes sont fortement réduites.

III- La méfiance inter-institutionnelle est réduite et un meilleur climat de coopération et de coordination volontaire est possible.

IV- La planification est facilitée parce que la base de l'allocation des fonds est connue.

V- Les institutions ont la liberté de régir les allocations internes selon ce qu'elles croient être la meilleure façon permettant d'atteindre leurs objectifs propres.

VI- La simplicité de la méthode est un avantage.

A2- Les limites de la méthode de formule.

I- La responsabilité face au public ne peut être obtenue avec une formule. Il faut un mécanisme supplémentaire.

II- Quoiqu'un système de formule apporte un stimulant à une gestion efficace il n'y a aucune sanction intrinsèque qui garantisse une telle efficacité.

III- Une formule complètement neutre signifie que les décisions sont prises sans égard au rôle différent des institutions.

IV- Une formule de financement dépendant des inscriptions se base sur une approximation du coût moyen. Elle ne tient pas compte des économies d'échelle et ainsi les grandes institutions peuvent

en bénéficier au détriment des plus petites. On peut se baser sur le coût marginal plutôt que sur le coût moyen mais, il serait difficile de déterminer un tel coût marginal.

V- L'assignation d'une pondération pour les différentes catégories d'étudiants est une tâche très difficile. La méthode la plus utilisée pour déterminer le "poids" est l'étude des coûts qui a elle-même ses limites.

- Une alternative : l'établissement du "poids" par la méthode Delphi. L'annexe 7 fournit un exemple d'effort de pondération réalisé par la Commission manitobaine.

VI- Il y a aussi une tendance à distribuer les budgets internes selon la méthode de formule. Lorsqu'elle se produit il devient impossible alors de faire une distribution efficace.

A3- Le modèle de financement par formule est employé de deux façons.

a) Pour déterminer le versement total du gouvernement et sa distribution aux différentes institutions.

b) Seulement pour distribuer les sommes aux institutions.

a) Le modèle déterminant :

Ici, le gouvernement fixe une valeur aux "BIU", générés par les inscriptions d'une institution avant la période de budget. Le produit de la valeur fixée par le total des "BIU" détermine la subvention à l'institution. Le "BIU" (Basic Income Unit) s'obtient à partir d'une étude de coût détaillée qui détermine le coût par étudiant par programme par niveau. Chaque valeur unitaire ainsi déterminée est divisée par la plus petite valeur unitaire et le ratio qui en résulte est le "BIU" généré par un étudiant enregistré

à tel programme à tel niveau. On appelle aussi ce ratio la pondération ou le facteur "poids". La valeur en dollars de la plus petite unité devient la valeur du BIU. L'ajustement de la valeur du BIU est une prérogative du gouvernement et est un outil important de sa politique de l'enseignement supérieur.

La possibilité pour l'institution de planifier est limitée seulement par son habileté à prévoir les inscriptions. Il y a des désavantages aux deux niveaux. En période d'augmentation rapide des inscriptions le gouvernement perd beaucoup de contrôle sur ses dépenses. En période de baisse des inscriptions, les institutions sont incapables de stabiliser les revenus. Les économies d'échelle ne sont pas prises en considération et le BIU est généralement fixé selon une moyenne provinciale. Une grosse institution sera donc avantagée par rapport à une petite ou une nouvelle. Le coût de ces nouvelles institutions n'a d'ailleurs pas encore été incorporé à un modèle de financement par formule et doit être financé sur une base ad hoc. (Il existe des économies d'échelle, par exemple, un déclin de la valeur du BIU avec l'augmentation des effectifs).

b) Le modèle de distribution

Le modèle est semblable au modèle de détermination excepté qu'il n'établit pas d'avance la valeur pour le BIU. Au lieu de cela, quand la somme totale à distribuer est connue, elle est divisée entre les institutions en proportion de leurs "BIU".

Avantages : 1. Le gouvernement peut prédéterminer son montant total à l'enseignement supérieur indépendamment de ses politiques globales de priorités sociales, en ayant pris connaissance des tendances dans les besoins en éducation supérieure.

2. Comme le total des sommes affectées est rarement réduit et que la part relative à chaque institution

fluctue rarement beaucoup d'année en année, on obtient un revenu assez stable.

44- Le développement des formules est la partie critique du système de financement par formule. Il doit être fait à partir d'une étude de coûts détaillée.

Plusieurs raisons justifient cette étude.

a) Justifier les fonds au niveau actuel et obtenir une base pour les augmentations futures;

b) Utile pour les besoins de gestion interne;

c) Utile pour planifier et budgéter car elle permet de voir la tendance des coûts dans le temps;

d) Elle donne une base pour la comparaison inter-institutions. Toutefois, cette comparaison est difficile parce que deux institutions n'ont pas la même mission, le même âge, etc.;

e) Elle tend à rendre les administrateurs sensibles aux coûts et aux implications monétaires de leurs décisions.

Il existe aussi des limites à l'utilité d'une étude de coûts.

a) Elle est basée sur la mesure des input plutôt que sur la mesure des output (i.e. : sans considération pour la qualité);

b) Les modèles de coûts ne prévoient pas la pluralité de buts des différentes institutions, il en résulte des politiques et stratégies différentes;

c) Quand elle est utilisée sans un examen critique pour déterminer le niveau des besoins futurs, elle tend à perpétuer les inefficacités et les inéquités existantes.

d) Une limite importante à l'utilisation de l'étude de coûts est la différence dans les coûts implicites entre les différentes institutions.

Coûts implicites : ce sont les coûts des ressources qui sont d'abord présentés à l'intention des autres mais que les institutions emploient accidentellement (accessoirement).

d) Elle ne tient pas compte de l'argent perdu par l'étudiant qui ne gagne pas et par les taxes ainsi perdues par la société;

f) Les coûts en capital ne sont pas inclus dans les études, cela tend à sous-estimer les coûts réels totaux.

B. Financement sur base discrétionnaire ou sur base historique

1. Base historique

Cette méthode de financement est largement décrite dans la partie de ce rapport qui traite de la situation québécoise.

2. Base discrétionnaire

L'utilisation d'un système de financement reposant sur une base pleinement discrétionnaire sera décrit lorsque nous exposerons la situation à Terre-Neuve. D'autres provinces utilisent des systèmes partiellement discrétionnaires. Nous fournirons des détails sur ces points dans la prochaine section.

iii- Description des systèmes provinciaux utilisés pour le financement de l'enseignement supérieur.

Au Canada, les relations entre les universités et les gouvernements prennent les formes suivantes :

1. Sans agence intermédiaire : Les universités négocient directement soit avec des élus soit avec des hauts fonctionnaires.

2. Association volontaire : Cette association, créée par les universités sert d'intermédiaire entre elles et le gouvernement ou les agences concernées.

3. Agence de coordination à caractère consultatif : Ces agences sont des créations des gouvernements provinciaux à qui elles font rapport sur leur évaluation de besoin de fonds sur une base consultative.

4. Agence de coordination à caractère exécutif : Ces dernières sont munies de pouvoirs spécifiques, lesquelles varieront d'une province à l'autre.

5. Bureau de gouverneurs : Ce super conseil d'administration a autorité sur toutes les institutions. Pour le moment, cette situation ne se retrouve pas au Canada comme le montrera le tableau suivant.

LA SITUATION CANADIENNE

Type de coordination	Provinces
1. Sans agence interédiaire	Alberta, Terre-Neuve
2. Association volontaire	Ontario, Québec
3. Agence consultative	Colombie-Britannique
	Saskatchewan
	Ontario, Québec
	(Manitoba, Ile-du-Prince-Edouard,
	Nouvelle-Ecosse, Nouveau-Brunswick)
	(Anciennement Manitoba)
4. Agence exécutive	Aucune
5. Bureau de gouverneurs	

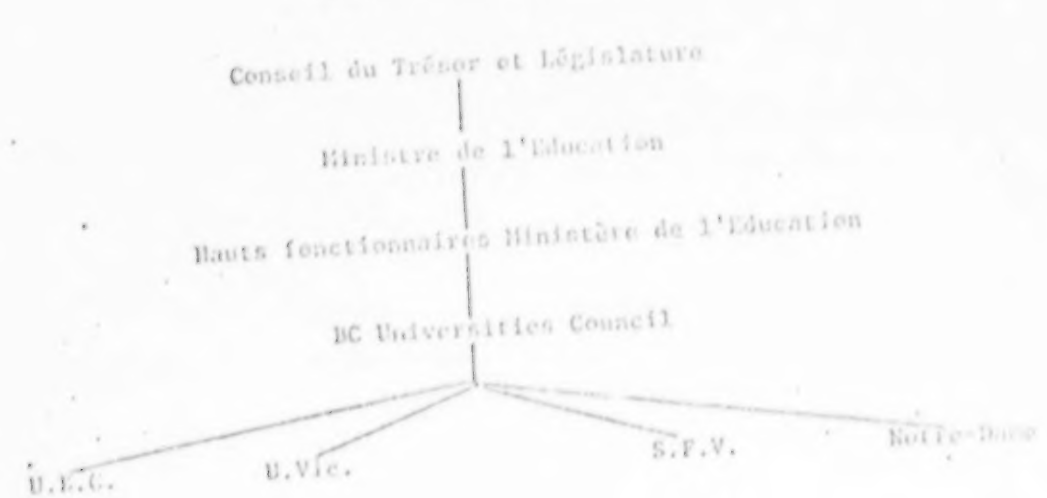
La Colombie-Britannique

La situation dans cette province a connu des variations importantes selon les changements de gouvernement de sorte qu'il nous est très difficile, à partir des textes que nous avons de déterminer de façon précise la situation actuelle. En nous fondant sur des opinions du professeur Leslie et sur une partie d'un rapport qui nous a été présenté sur une base confidentielle, nous sommes en mesure de décrire la situation de la façon suivante :

. Les universités soumettent chacune leur budget au "B.C. University Council" qui les revisent et fait au ministère ses recommandations sur une base discrétionnaire. Par la suite le "Council" est chargé de distribuer les subventions aux universités. Si le gouvernement décide d'accorder moins que le total recommandé par le "Council", ce dernier réduit d'un taux fixe le budget de chacune des Universités.

Les différentes universités n'ont pas de représentant sur le "Council". Le Président actuel du "Council" est un ancien cadre de l'université de British Columbia; un autre membre est un comptable, un autre un représentant de l'Etat.

Le graphique qui suit décrit la situation dans cette province



En Alberta

Jusqu'en 1972, la province donnait les subventions sur la base de formules. Ceci est vrai pour 3 universités soit : Alberta, Edmonton, Calgary.

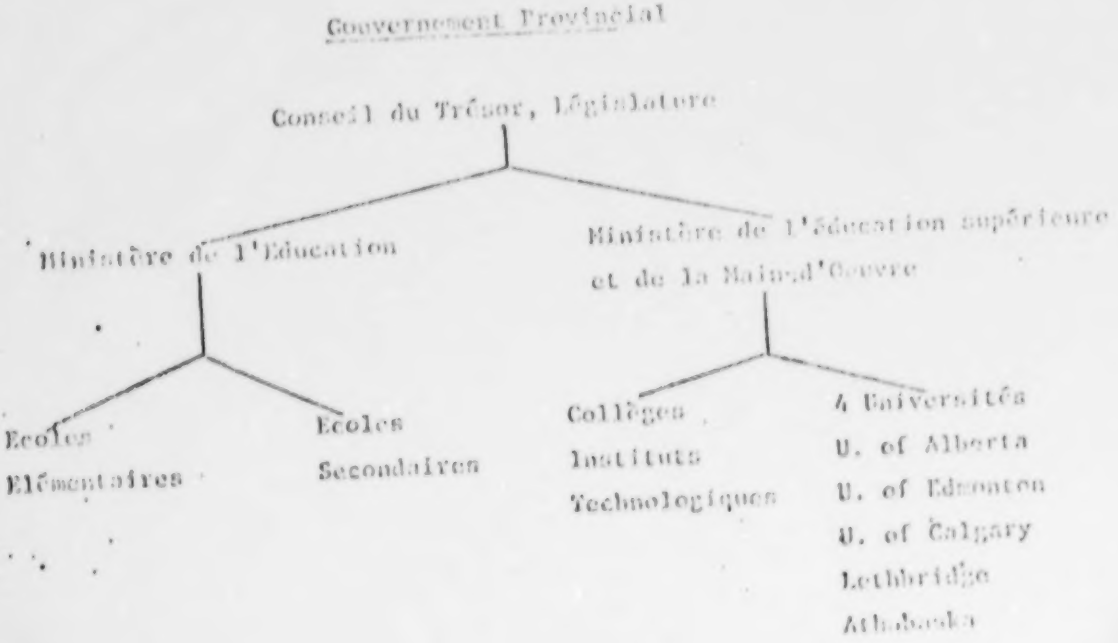
Pour le financement on considère 2 insitutions de plus soit Lethbridge et Athabaska.

Depuis 1973 la base du financement sont les données historiques avec une augmentation des subventions selon l'augmentation des inscriptions.

Le niveau d'aide et l'allocation des fonds est assuré par le "Department of Advanced Education" and Manpower. Les procédures pour déterminer le montant global sont politiques et non guidées par des politiques.

Les allocations des montants globaux aux universités est faite d'abord sur la base des inscriptions d'étudiants avec une pondération et une analyse spéciale pour les considérations extra-formulaires.

Le graphique qui suit décrit la situation dans cette province.



Saskatchewan

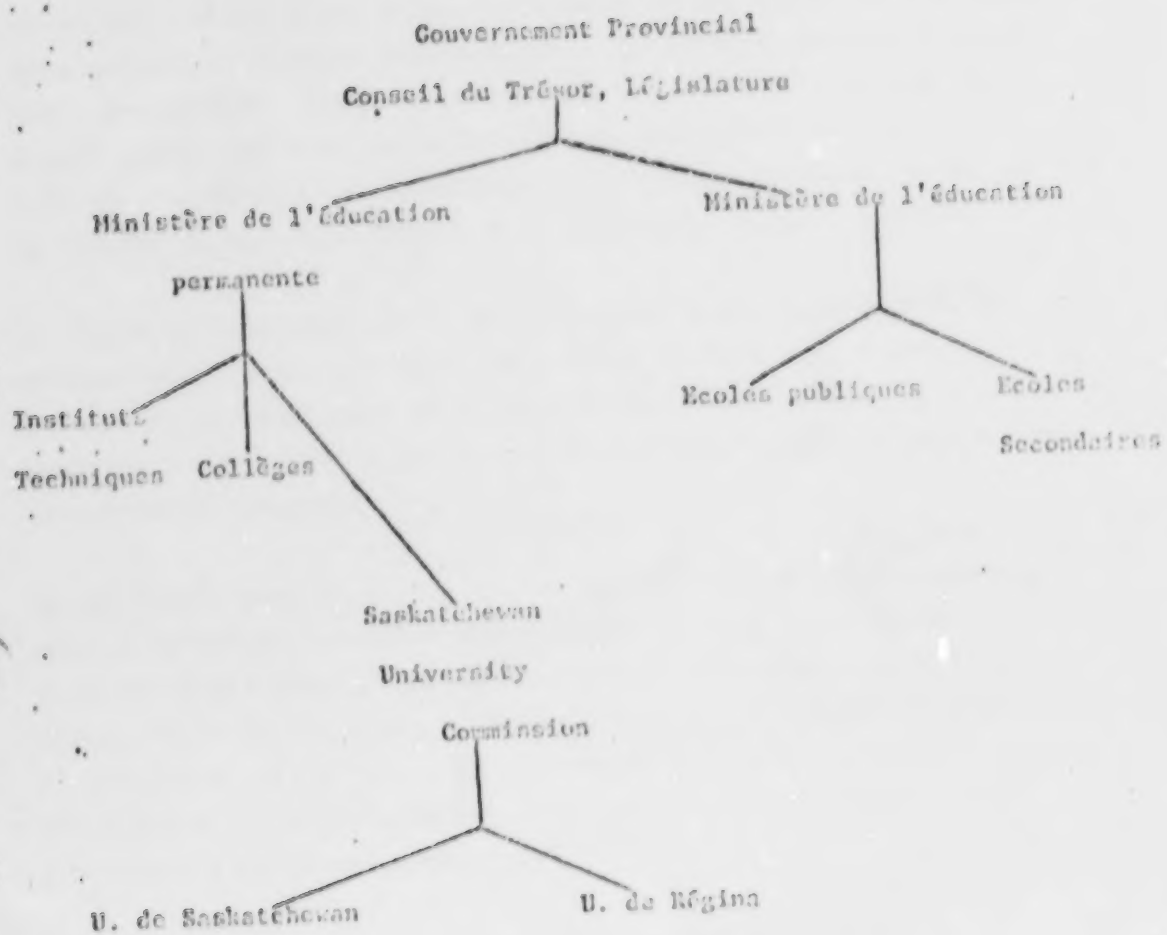
Avant 1974, la province ne comprenait qu'une université divisée en deux constituantes. Depuis, la rivalité naturelle entre Regina et Saskatoon a fait se diviser les constituantes en deux universités distinctes.

Depuis 1974 l'organisme responsable du financement est la "Saskatchewan Universities Commission". Elle distribue les fonds sur une base discrétionnaire. Cet organisme agit en tant qu'intermédiaire entre les universités et le gouvernement.

Au début de l'automne, des universités préparent une version préliminaire de leurs besoins. Cette version est revue et consolidée par la "Commission". Au cours de l'automne, les universités soumettent une revision des estimations.

Les allocations brutes sont basées sur les coûts. Un système de formules et (pondération) était utilisé comme indicateur du niveau d'aide mais les difficultés à propos des définitions de base l'ont rendu inacceptable pour la commission en tant qu'outil de planification.

Le graphique qui suit décrit la situation dans cette province (page 42).


Gouvernement Provincial
Conseil du Trésor, Législature
Ministère de l'éducation
permanente
Ministère de l'éducation
Ecoles publiques
Ecoles
Secondaires
Instituts
Techniques
Collèges
Saskatchewan
University
Commission
U. de Saskatchewan
U. de Régina

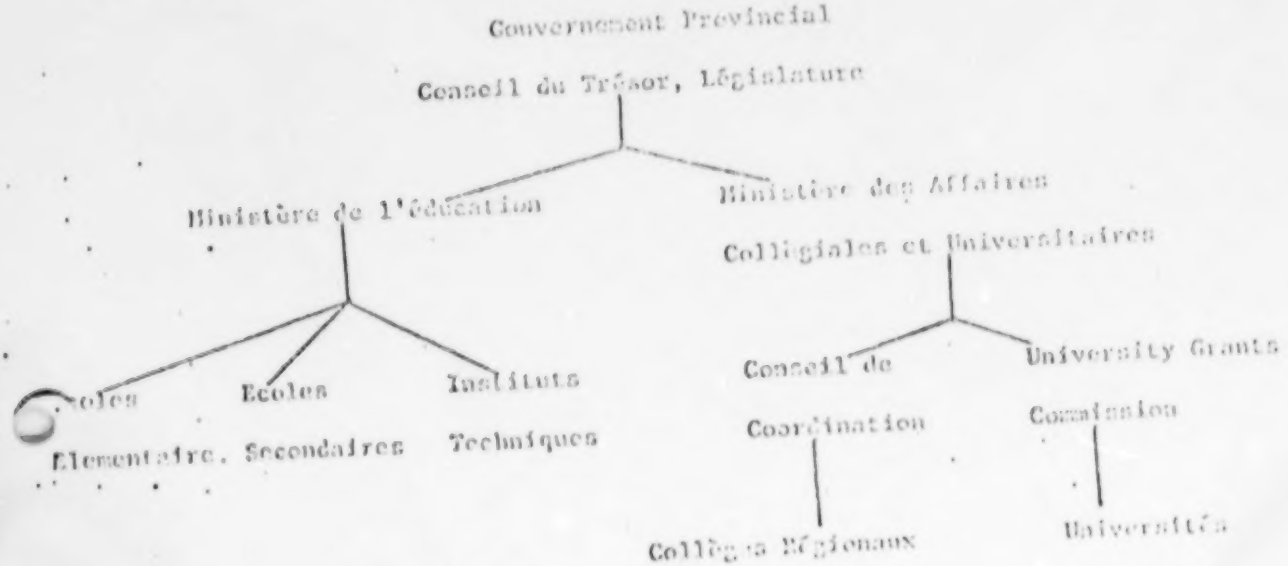
Manitoba

Avant 1967, il n'y avait qu'une université au Manitoba. Il n'y avait donc pas lieu d'avoir un intermédiaire. La province possède 3 universités depuis 1967. Ceci a amené la création en 1970 "l'University Grants Commission" avec comme objectif de protéger l'autonomie des universités, réduire les interférences politiques indésirables et fournir un système où les duplications et le gaspillage seraient minimum.

Au départ la commission avait un rôle exécutif, de plus en plus il devient consultatif. Le financement était d'abord fait à base de formule et est maintenant un mélange de discrétionnaire et historique pour les 3 universités : Université de Brandon, Université de Winnipeg, Université du Manitoba.

La commission établit un objectif en dollars pour les universités et des spécifications relatives aux changements dans les objectifs pour le ratio staff/étudiant, le facteur inflation, les négociations salariales, etc. Il n'y a pas de règles à long terme. Fondamentalement la subvention est une somme globale donnée à la commission pour fin d'allocation. L'allocation est basée sur une formule tenant compte d'unités d'inscriptions pondérées.

Le graphique qui suit décrit la situation dans cette province.



Ontario

Le financement des institutions dépend du management spécifique à chacune donc diffère beaucoup.

Le financement est basé sur des formules.

Avant 1972 les affaires universitaires étaient traitées par "The Department of University Affairs" un sous ministère à l'intérieur du ministère de l'éducation.

En 1972, le gouvernement provincial fonde le ministère des collèges et Universités pour chapeauter les 15 universités de Ontario College of Art, etc., et le système provincial de "Community Colleges".

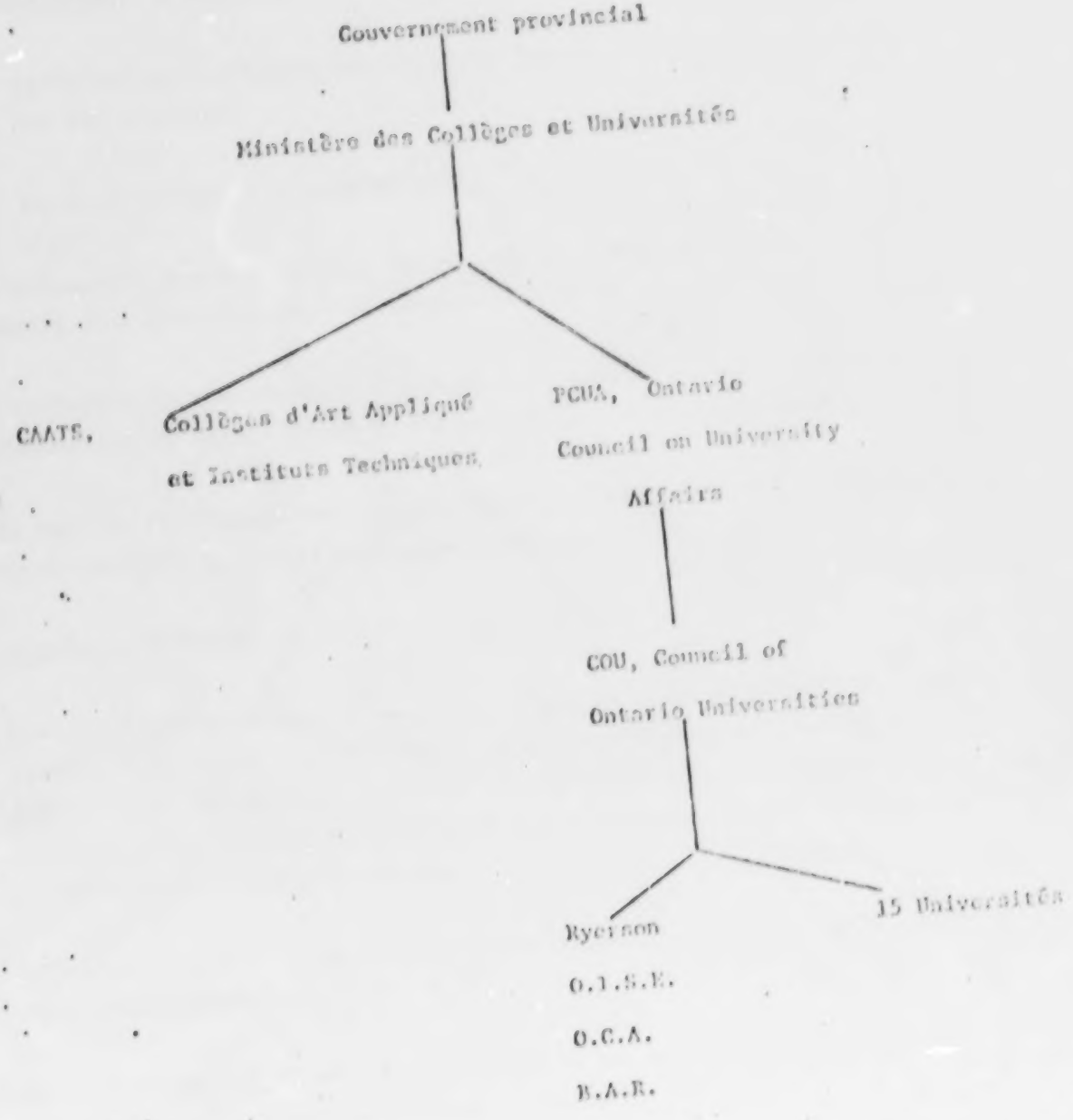
En même temps l' "Ontario Council on University Affairs" (COUA) voit le jour comme une agence de coordination indépendante (régulatrice) au niveau des universités seulement. Son influence est de plus en plus grande.

Le processus de financement s'appuie sur les priorités du gouvernement et l'allocation est basée sur les formules d'après les inscriptions pondérées par des facteurs de coût.

Le processus de financement est complètement déterminé par le modèle provincial de l'agence de coordination.

En plus des recommandations qu'il peut faire relativement aux subventions des universités, le "Council", à la suite des consultations auprès des universités, entend élargir son rôle et donner des avis sur l'influence des changements démographiques sur les universités, les politiques d'assistance pour les frais d'immobilisation et sur le partage des frais d'opération entre le gouvernement et les étudiants.

Le graphique qui suit décrit la situation dans cette province.



Terre-Neuve

L'Université de Terre-Neuve est divisée en deux campus : St-John et Cornerbrook. L'administration est la même pour les deux campus.

La coordination s'effectue par contacts directs entre le gouvernement et les institutions.

Il n'y a pas d'agence intermédiaire.

L'université soumet le budget détaillé à un comité du cabinet. Ce comité peut être aidé sur une base consultative.

L'influence du président de l'université s'énonce à l'aide de contacts directs auprès du ministère de l'éducation et du premier ministre.

La base du financement est discrétionnaire. Il s'établit par consensus avant ou après la décision du gouvernement.

Provinces Maritimes

L'organisme responsable, chapeautant l'enseignement supérieur dans les provinces maritimes est la "Higher Education Commission", bureau à Frédéricton, fondée pour planifier et coordonner les priorités des gouvernements, cette commission fait des recommandations au conseil des premiers ministres des Maritimes.

Cette commission a le pouvoir de faire la distribution des fonds aux différentes universités.

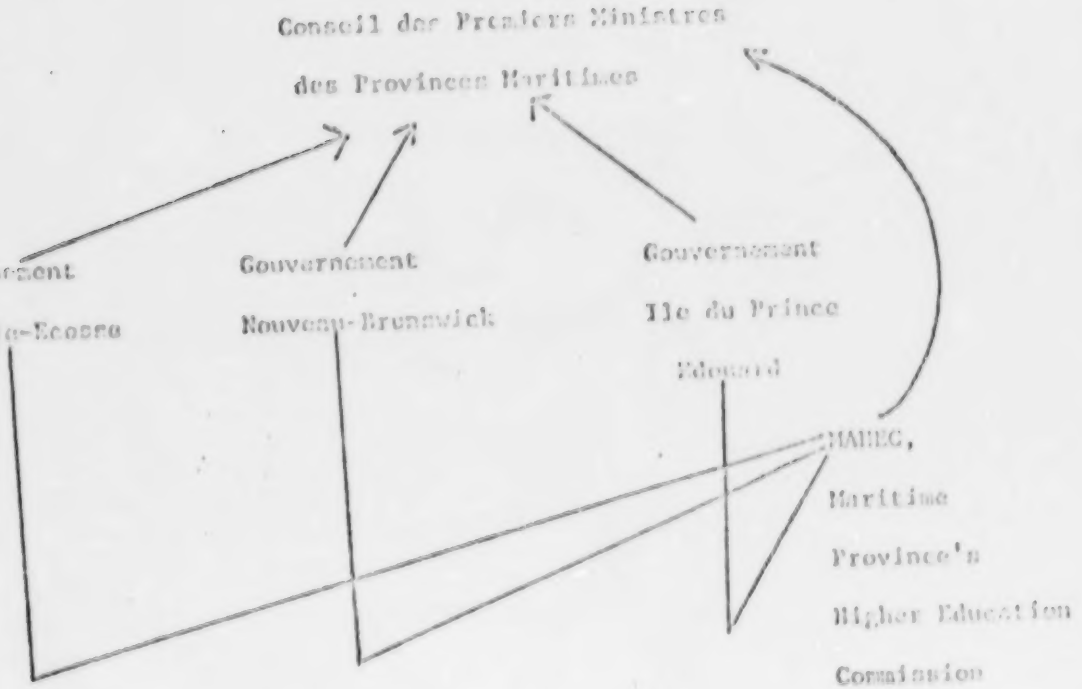
La commission a opté pour la distribution sur la base de formule mais en pratique elle respecte l'aspect historique.

Elle a le pouvoir de demander des cotisations par province pour la somme globale, elle lie la province sinon par législation ou moins par décision des premiers ministres.

L'importance des cotisations est en fonction du nombre d'étudiants résidant dans telle ou telle province.

L'importance des subventions est fonction du nombre d'étudiants par université.

Le graphique qui suit décrit la situation dans les Provinces Maritimes.



ANNEXE 1

REPERTOIRE DES OUVRAGES CONSULTES

REPERTOIRE DES OUVRAGES CONSULTES

1. La Revue de l'AUPELF, Politique de financement et devenir de l'université.

2. Najman, Dragoljub, L'enseignement supérieur pour quoi faire ? Paris, Fayard, 1974 (Cadre : 6617).

3. Vers un enseignement supérieur de masse : nouvelles tendances et options. O.C.D.E. (Cadre : 4123).

4. L'Université de demain, Paris, Elsevier Séquoa, 1974 (Cadre : 4021)

5. Conférence sur les structures futures de l'enseignement post-secondaire, Conclusion O.C.D.E. 1973.

6. Conférence sur les structures futures de l'enseignement supérieur. Politiques de l'enseignement supérieur, O.C.D.E. (Cadre : 4243).

7. Gérard Bélanger, "Le financement de l'enseignement supérieur au Québec", Actualité Economique, Oct. Déc. 1973.

8. Galade (Gilles), Le financement des études supérieures par l'emprunt - approches théorique et empirique. (Cahier de l'IREDU 1973) (Cadre).

9. Jaussette (André L.), Le financement des dépenses ordinaires des institutions universitaires. CRE - Information, Oct. 1972 p. 17-22 (Cadre).

10. Muzella (Donald F.), Financing education some problems and some solutions OCLEA, Sept. 1976 p. 9-11 (Cadre).

11. Graham (John F.), Models for University Financing in : Seminar on Canadian Universities, McGill University 1976. Proceeding - Ottawa, Ontario, Association of Universities and colleges of Canada 1976 p. 35-48.

12. Farine, Avigdon et autres, "Le financement de la formation post-secondaire" dans la Revue Canadienne d'enseignement supérieur, Volume VII No. 2 1977 p. 11-21.

13. Financing of Higher Education in Canada (Higher education report), Toronto, Ontario, University of Toronto, 1965.

14. Subventions comparatives des universités du Québec 73-74. Selon les formules ontariennes et québécoises.

15. Renaud, Chislain, Financement de l'enseignement supérieur en Alberta 73-74 à 75-76.

16. Financing post secondary education in the United States (Higher education report), Washington DC : U.S. Government printing offices 1973.

17. Stumph, Wayne Julius, A comparative study of Statewide operating budget formulas administered by Statewide coordinating agencies for higher education in selected States. Southern Illinois University Ph.d. 1970. Publié : University microfilm, AXEROX Company, Ann Arbour, Michigan.

18. Francis H. Gross, Ed.d. A comparative analysis of the existing budget formulas used for justifying budget request on allocating funds for the operating expenses of state supported colleges and universities. The University of Tennesse 1973.

19. Renaud, Chislain, Louisiane 1974, Financement de l'enseignement supérieur.

20. Renaud, Chislain, New Jersey 1974, Financement de l'enseignement supérieur.

21. Renaud, Chislain, Texas, Financement de l'enseignement supérieur.

22. Renaud, Chislain, Tennessee 1971, Financement de l'enseignement supérieur.

23. Le coût de l'enseignement dans sept universités françaises, première évaluation, O.C.D.E. (Cadre : 4292).

24. Modèles d'affectation des ressources pour les établissements d'enseignement supérieur. O.C.D.E. 1976 (Cadre : 6396).

25. Woods, Gordon & Co., Survey of University Fiscal Systems, Juin 1976.

26. Government Observation on Third Report Session 1973-74 - Postgraduate Education. Rapport présenté au Parlement de Londre par le Secrétaire d'Etat de l'Education et de la Science, Août 1976.

27. Graham, John F., Models for University Financing. Séminaire présenté lors de la Commission Royale sur l'éducation en Nouvelle-Ecosse.

28. Mayer, R. Charles et Kretlow William J., The Ressource Allocation Decision in U.S. Colleges and Universities : Practice, Problems and Recommandations. Elsevier Scientific Publishing Company, Amsterdam.

29. Burn, Barbara B. Higher Education in Nine Countries : A comparative Study of Colleges and University Abroad. Commission Carnegie sur l'Enseignement Supérieur New York : McGraw Hill, 1971.

30. La Commission Carnegie sur l'Enseignement Supérieur Higher Educatio : Who pays ? Who benefits ? Who should pay & New York, McGraw Hill, 1973.

31. Département de l'Education et de la Science et Département de l'Education d'Ecosse. - Higher Education into the 1990s - Documents de discussion - Février 1973.

32. Williams, Shirley, Texte d'une conférence prononcée au printemps 1978 aux assises annuelles de l'American Association for Higher Education à Chicago, Montréal, Sept. 1978.

33. British Council et l'Association of Commonwealth Universities. Higher Education in the United Kingdom 1976-78, Longman Group Limited 1976.

34. Reference Division, Central Office of Information. Les Universités en Grande Bretagne. Pour les services britanniques de l'information, Londres, Sept. 1973.

35. Reference Division, Central Office of Information. L'Education en Grande-Bretagne. Pour les services britanniques de l'information. Londre, Août 1974.

ANNEXE 2

RESUME ET TABLE DES MATIERES DE LA THESE DE M. GROSS

RECU
DEC 30 1...

PARATIVE ANALYSIS OF THE EXISTING BUDGET FORMULAS USED FOR JUSTIFYING UDGET REQUESTS OR ALLOCATING FUNDS FOR THE OPERATING EXPENSES OF STATE-SUPPORTED COLLEGES AND UNIVERSITIES"

A Dissertation Summary

by

Francis M. Gross, Ed.D.

The University of Tennessee

ABSTRACT

The purposes of the study were to: (1) identify formulas currently used for justifying budget requests or allocating funds for operating expenses of state-supported colleges and universities; (2) provide a comparative analysis of each formula in respect to the functional budget areas (instruction and departmental research, organized activities related to instruction, libraries, general administration and general expense, organized research, extension and public service, and physical plant operation and maintenance) recognized, the base (variable) and formula (fixed) factors used, the methods of computation, and the extent of differentiation among academic areas, levels of instruction, and institutions; and (3) to determine which formula or formulas met general standards of acceptability through an assessment using performance criteria.

Ranking officers of higher education coordinating or governing agencies which existed in 46 states and the Directors of Institutional Research or Finance at the Universities of Delaware, Maine, Nebraska, and Vermont furnished copies of their current operating budget formulas. Budget practices in each state were accounted for, and copies of every formula in use during 1972-73 or 1973-74 fiscal years were obtained. Criteria for assessing the extent to which each formula met general standards of acceptability were developed from standards and goals suggested by previous studies and extrapolated from the literature. Selection and weighting of criteria were based on the ratings given each criterion by a nationwide review panel consisting of Robert O. Berdahl, H. M. Chamberlain, Edward J. Coyle, James Furman, Lyman Glenny, Adolph Koenig, John D. Millett,

ates practiced incremental budgeting. Twenty-one states used formulas
r justifying budget requests; four states used formulas for allocating
propriated funds among institutions. Fourteen states differentiated
ong academic levels and 23 states differentiated among student or
structional levels in calculating the estimated funding requirements for
nstructional and departmental research. Ten states differentiated among
oth factors.

Three basic computational methods were identified under which every formula was classified: (1) rate per base factor unit (RBFU), (2) percentage of base factor (PBF), and (3) the base factor-position ratio with y rates (BF-PR/SR) method. The RBFU method, used in 37 percent of calculations, was used primarily in estimating funds for student services. The PBF method, used in 40 percent of the calculations, was used primarily in estimating funds for organized activities related to instruction, libraries, general administration and general expense, and organized research. The RBFU and PBF methods were used equally in calculating the estimated funds for plant operation and maintenance. The BF-PR/SR method, utilized in 23 percent of the calculations, was used primarily in estimating funds for instruction and departmental research.

The budget formulas in 12 states met the minimum standards of acceptability by satisfying the minimum requirements of at least six of the eight performance criteria. They were Arkansas, Colorado, Georgia, yland, Nevada, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, South Dakota, nnessee, Texas, and West Virginia.

The conclusions were that (1) formula funding had increased considerably since its inception in 1951; (2) budget formulas tend to be accepted

ve limited resources; (3) budget formulas are used primarily in calculating the estimated funding for those budget areas in which data related to expenditures were most easily quantifiable; (4) zero-base budgeting works best with formula funding; (5) the itemized approach of estimating funding requirements of each budget area, although more detailed, adds greater refinement and accuracy to a formula by permitting broader base for resource requirements; (6) two funding philosophies were reflected in the states which used budget formulas on a statewide basis: eight states used formulas to support an "equalization policy" of funding higher education in a manner which could have a leveling effect on the quality of educational programs, while 13 states followed a funding policy which differentiated among colleges, regional universities, and comprehensive universities that did not jeopardize the high-quality programs at their capstone institutions; and (7) due to the diversity among institutions, types of institutions, and state systems of higher education, no single formula or combination of formulas could be designated as a model for national use.

The recommendations consisted of guidelines for developing and applying budget formulas and were as follows: (1) the decision to develop and utilize budget formulas should be made only after all alternatives have been fully identified and evaluated (with each state deciding, based on its own situation, whether or not the advantages of formula funding outweigh the disadvantages); (2) the development of a budget formula should be performed by a task force consisting of the financial representatives from the state budget office, the higher education coordinating or governing agency, and from every institution to be affected; (3) budget formulas should be utilized only for calculating funding requirements of

those budget areas for which base factors exist which have a high correlation with historical expenditures; (4) in calculating the budget or allocation for instruction and departmental research, the formula should recognize the varying costs of instruction by differentiating among each level of instruction within each academic area at each institution; (5) budget formulas should not be used for the "equalization" of instruction (unless mediocrity of educational programs is the desired goal), instead, formula funding should be used to provide a "minimum foundation" tailored for each institution's needs; (6) the state appropriation should not be reduced by unrestricted revenue from any source except student tuition and fees; and (7) there should always be the provision for an institution to override the formula-calculated amount in its operating budget request with an additional request supported by both objective and subjective data. The study concluded with recommendations for additional studies to be performed. The appendices provided detailed supporting data on each formula. The study numbered 405 pages.

TABLE OF CONTENTS

SECTION		PAGE
I.	INTRODUCTION	1
	The Problem	1
	Statement of the problem	2
	Importance of the study	2
	Purposes of the study	3
	Limitations of the study	3
	Definitions of Terms	5
	Sources of Data and Procedures	7
	Current Utilization of Formulas	8
II.	COMPARATIVE ANALYSIS AND ASSESSMENT OF BUDGET FORMULAS	11
	Comparative Analysis	11
	Budget areas recognized by formulas	11
	Treatment of budget areas in formulas	13
	Computational methods used in formulas	16
	The comparative analysis	17
	Instruction and departmental research	17
	Organized activities related to instruction	31
	Libraries	33
	General administration and general expense	41
	Student services	45
	Organized research	48
	Extension and public service	50
	Physical plant operation and maintenance	50
	Summary of methods and base factors used	60

SECTION		PAGE
	Identification of Acceptable Budget Formulas	60
	Development of performance criteria	60
	The review panel	72
	Ranking and selection of criteria	76
	Application of performance criteria to budget formulas	78
	Acceptable budget formulas	85
III.	SUMMARY, CONCLUSIONS, AND RECOMMENDATIONS	86
	Summary of Results	86
	Conclusions	94
	Recommendations	98
	Budget formula guidelines	98
	The need for further study	103
BIBLIOGRAPHY		105
APPENDIX A		114

ANNEXE 3

FORMULES BUDGETAIRES UTILISEES PAR 25 ETATS

SELON LES POSTES BUDGETAIRES

TABLE III

FORMULA CALCULATION OF FUNCTIONAL BUDGET AREAS
IN TWENTY-FIVE STATES

State	Instruction and Departmental Research	Activities Related to Instruction	Libraries	General Administration and Expense	Student Services	Organized Research	Extension and Public Service	Physical Plant Operation and Maintenance
Alabama	F		F	F	F			F
Arkansas	P[a]		F	P[b]	F			P[c]
Colorado	P[d]		F				P[e]	F
Florida	F		F	F	F		F	F
Georgia	F		F	F	F	F	F	F
Louisiana	F	F	F	F	F			F
Maryland	P[a]		F					P[f]
Minnesota	P[d]		F	F	F	F		F
Mississippi	F							F
Missouri[g]	F		F	F	F		P[e]	F
Nevada	F		F	F	F			
New Jersey	F	F	F	F	F			F
New York[**]	F		F	F	F			F
North Dakota	F	F	F	F	F	F	F	F
Ohio	F	F	F	F	F			F
Oklahoma	F	F	F	F	F			
Pennsylvania	F							

TABLE III (continued)

States	Instruction and Departmental Research	Activities Related to Instruction	Libraries	General Administration and Expense	Student Services	Organized Research	Extension and Public Service	Physical Plant Operation and Maintenance
South Carolina	F	F	F	F	F		F	F
South Dakota	P[d]							F
Tennessee	F		F	F	F			P[c]
Texas	F		F	P[b]	F	F		P[f]
Virginia	P[h]		F					F
Washington	P[g]		F		F			
West Virginia	P[f]		P[k]					
Wisconsin	F		F		F			
Totals	25	7	23	17	19	4	6	19

Key: F = Fully recognized by formula component.
P = Partially recognized by formula component which included:

[a] Faculty Salaries Only
[b] General Administration Only
[c] Building Maintenance and Custodial Service Only
[d] Faculty, Academic Administration, and Supporting Salaries Only
[e] Public Service Only
[f] Faculty and Supporting Salaries Only
[g] Building Maintenance Positions, Custodial Positions, and Utility and Fuel Cost Only
[h] Faculty and Academic Administrative Salaries Only
[i] Total Sum Positions and Operating Expenses Only
[j] Faculty Salaries, Supporting Salaries, and Operating Expenses Only
[k] Personnel Salaries Only

* The Governor's formula.

** The City University of New York formula.

ANNEXE 4

METHODES BUDGETAIRES UTILISEES POUR LE POSTE

ENSEIGNEMENT ET RECHERCHE DEPARTEMENTALE

TABLE IV

METHODS OF BUDGETING OR ALLOCATING FUNDS FOR INSTRUCTION AND DEPARTMENTAL RESEARCH

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Alabama	Faculty Salaries and Departmental Operating Expenses	Projected Credit Hours	Credit Hour Complexity Indices and Rates per Credit Hour	Total weighted credit hours times a rate per credit hour	Fifteen	Three	
	Academic Administration Salaries	Total Faculty Salaries and Departmental Operating Expenses Budgeted	Percentage	A percentage of the base factor			
Arkansas	Faculty Salaries	Projected Credit Hours	Rates per Credit Hour	Credit hours times rates per credit hour at each level for each academic area	Sixteen	Five	
Colorado	Faculty Salaries	Projected Credit Hours	Credit Hour-Faculty Ratios	Faculty FTE positions times average salary rates	Forty	Nine	Separate rate rates for eac institution
	Academic Administration Salaries	FTE Faculty	Faculty-Administrator Ratio	Administrative FTE positions times average salary rates			Separate sala rates for eac institution
Florida	Teaching Salaries	Projected Credit Hours	Credit Hour-Faculty Ratios and Salary Rates	Teaching faculty FTE positions times average salary rates for each rank	Twenty-five	Five	
	Research Salaries	FTE Teaching Faculty	Teacher-Researcher Ratios and Salary rates	Research faculty FTE positions times average salary rates		Three	

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Florida (continued)	Academic Administration Salaries	FTE Faculty	Faculty-Administrator Ratio and Salary rate	Administrative FTE positions times a given salary rate			
	Instructional Supporting Salaries	Academic FTE Positions	Academic-Clerical Ratios	Supporting FTE positions times the average rate at each institution			Separate ratio for comprehens and regional universities
	Departmental Operating	Academic FTE Positions	Rate per FTE Position	Academic FTE position times a given rate			
Georgia	Teaching Salaries	Projected Credit Hours	Credit Hour-Faculty Ratios and Salary Rate	Teaching FTE positions times a given salary rate		Three	
	Research Salaries	FTE Graduate Faculty	Grad. Faculty-Researcher Ratio and Salary Rate	Research FTE positions times a given salary rate		Graduate Level only	
	Instructional Supporting Salaries	FTE Faculty	Faculty-Clerical Ratio and Salary Rate	Supporting FTE positions times a given salary rate			
	Departmental Expenses	FTE Faculty	Rate per Position	Faculty FTE positions times a given rate			
Louisiana	Faculty Salaries	Base Year Credit Hours	Rates per Credit Hour	Credit hours times rates given for each level in each academic area	Nine	Five	

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Louisiana (continued)	Academic Administration and Supporting Salaries and Departmental Expenses*	Total Faculty Salaries Budgeted	Percentages	A percentage of the budget base			A higher percentage used for the comprehensive university
Maryland	Faculty Salaries	Projected Credit Hours	Credit Hour-Faculty Ratios	Faculty FTE positions times given average salary rates (by rank)		Four	Ratios for three ranges of credit hour production, and salary rates for three types of institutions
	Other Instructional Expenses	Total Faculty Salaries Budgeted	Percentages	Should approximate a given percentage of the base factor			
Minnesota	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	New faculty FTE positions times a given salary rate	Ratios given for high and low cost areas	Three	
	Instructional Supporting Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Staff Ratios and Salary Rates	Supporting FTE positions times given salary rates			Fixed number FTE positions per institution plus additional number based enrollments
Mississippi	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rate	Faculty FTE positions time a given salary rate		Three	

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Mississippi (continued)	Other Instructional Expenses	Total Faculty Salaries Budgeted	Percentages	A percentage of the base factor			Separate percentages for colleges and universities
Missouri (Governor's formula)	Total Instructional Costs	Projected Credit Hours	Rates per Credit Hour and credit hour complexity indices	Weighted credit hours times a given rate		Seven	Separate rates for three types of institutions
Nevada	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratio and Salary Rate	Faculty FTE positions times given salary rate			
	Instructional Supporting Salaries and Departmental Expense	FTE Faculty	Rate per FTE Position	Faculty FTE positions times a given rate		Four	Separate rate for three type of institution
New Jersey	Total Instruction and Departmental Expenses[a]	Projected FTE Enrollments	Rates per Student	FTE students times given rates		Three	
New York (CUNY formula)	Faculty and Academic Administration Salaries	Projected FTE Enrollments and Base Budget	Student-positions Ratios and Salary Rates	Base budget (preceding year) plus sum of new FTE positions times average salary rates (for each position type)			

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institu
New York (continued)	Clerical and Laboratory Positions	FTE Faculty and Base Budget	Faculty-Position Ratios and Salary Rates	Base Budget plus sum of new FTE positions times average salary rates (for each position)		Three	
	Operating Expenses	Projected FTE Enrollment	Rate per Student	Base budget plus sum of additional FTE students times a given rate			
North Dakota	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Faculty FTE positions times given rates		Three	Separate for coll universi
	Other Instructional Expenses	Total Faculty Salaries Budgeted	Percentage	A percentage of the base factor			
Ohio	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios	Faculty FTE positions times average salary rate (at each institution)		Four	Each in uses ov salary r
	Other Instructional Expenses	Total Faculty Salaries Budgeted	Percentages	Within a percentage range of the base factor			
Oklahoma	Instructional Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Faculty FTE positions times given salary rates		Three	Separate rates f and uni

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Oklahoma (continued)	Other Instructional Expenses	Total Instructional Salaries Budgeted	Percentage	A percentage of the base factor			
Pennsylvania	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Blank Factor	Faculty FTE positions (based on student-faculty ratios determined by each institution) times average salary rates (determined by each institution)		Four	Each institution determines its student-faculty ratios and its average salary rates
	Other Instructional Costs	Total Instructional Salaries Budgeted	Blank Factor	A percentage (determined by each institution) of the base factor			
South Carolina	Instructional Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Faculty FTE positions times given salary rates	Nineteen	Three	Separate salary rates for colleges and universities
	Other Instructional Costs	Total Instructional Salaries Budgeted	Percentage	A percentage of the base factor			Separate percentages for col and universi
South Dakota	Teaching Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Teaching faculty FTE positions times given salary rates	Twenty-seven	Four	Separate rate colleges, te colleges, an versities

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
South Dakota (continued)	Research Salaries	FTE Teaching Faculty	Teacher-Researcher Ration and Salary Rates	Research faculty FTE positions times given salary rates		Four	Separate rates for colleges, technical colleges, and universities
	Other Instructional Salaries	FTE Faculty	Faculty-Staff Ratios	Supporting FTE positions times average salary rates (for each type of institution)			Separate rates for colleges, technical colleges, and universities
Tennessee	Total Instructional Costs	Projected Credit Hours	Rates per Credit Hour	Projected credit hours times rates given for each level within each academic area	Thirty	Seven	
Texas	Faculty Salaries	Base Year Credit Hours	Rates per Credit Hour	Actual credit hours times rates given for each level and area	Nineteen	Four	
	Academic Administration Salaries	Total Faculty Salaries Budgeted and Base Year Credit Hours	Percentage	A percentage (adjusted to reflect credit hours produced and instructional complexity) of total faculty salaries			

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
Texas (continued)	Other Instructional Expense	Base Year Credit Hours	Rates per Credit Hour	Actual credit hours times rates given for each level and each academic area	Nineteen	Four	
Virginia	Teaching Salaries	Projected FTE Enrollment	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Teaching faculty FTE positions times given salary rates		Seven	
	Research Salaries	FTE Teaching Faculty	Teacher-Researcher Ratios and Salary Rates	Faculty research FTE positions times given salary rates		Three	
	Academic Administration Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Administrator Ratios and Salary Rates	Administrative FTE positions times given salary rates		Three	
Washington	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios	Faculty FTE positions times a salary rate (calculated by each institution)		Four	Separate ratios for high cost areas at universities and each institution uses its own salary rate
	Other Instructional Expenses	FTE Faculty	Rate per FTE Position	Faculty FTE positions times a given rate			
West Virginia	Faculty Salaries	Projected FTE Enrollments	Student-Faculty Ratios and Salary Rates	Faculty FTE positions times given salary rates		Six	Separate salary rates for graduate faculty

TABLE IV (continued)

State	Line Item	Base (Variable) Factors	Formula (Fixed) Factors	Method of Cost Calculation	Differentiation: Academic Areas	Differentiation: Student or Instructional Levels	Differentiation: Institutions
West Virginia (continued)	Supporting Staff Salaries	FTE Faculty	Faculty-Staff Ratios and Salary Rate	Staff FTE positions times a given salary rate		Two	Separate rati for two instr tional levels and academic administrati
Wisconsin	Total Instructional Costs	Projected Additional Credit Hours and Base Budget	Rates per Credit Hour	Base budget (preceding year) plus additional instructional expenses (projected additional credit hours times rates for each level within each academic area)	Seven	Four	Each institution calcula its own rate

*Includes funds for organized activities related to instruction, organized research, and extension and public service.

**Includes funds for public service.

ANNEXE 5

PETER H. LESLIE

TENTATIVE OUTLINE

ALTERNATIVE FOR UNIVERSITY FINANCING

October 1977

ALTERNATIVES FOR UNIVERSITY FINANCING AND THEIR IMPACT ON EXCELLENCE IN TEACHING AND RESEARCH

Tentative Outline of a Report to be Presented to the AUCC

Peter M. Leslie
Department of Political Studies
Queen's University

PART I: Prospects for Postsecondary Education in Canada, 1978-2001

Demographic projections to 2001. Review of factors affecting participation rates. The prospective decline in enrolments, with variations by province. The problems, financial and other, associated with no-growth or shrinkage of enrolments. The danger, which will be exacerbated if university incomes are enrolment-sensitive, that universities will attempt to keep up enrolments by lowering admission standards, introducing less intellectually-demanding programs, and becoming more oriented towards vocational training of a non-academic kind. The possible competition, at least in some provinces, between community colleges and universities.

The relationship between universities and colleges: four options or models for post-secondary education in each province or (for the Maritimes) region. (These options imply what policy choices will face provincial governments and all those involved in, or concerned about, post-secondary education in the next two or three decades.)

A. A three-tiered post-secondary system: (1) colleges which are mainly or exclusively technical-vocational, (2) undergraduate universities or liberal arts colleges, and (3) universities which place heavy emphasis on graduate programs, professional schools, and research.

B. A two-tiered system which emphasizes the different functions of colleges and universities (as in A) but minimizes the differences between universities. Implication: research and at least some graduate work is carried out in all universities.

C. A two-tiered system in which colleges have a dual function: technical-vocational training, plus the preparation of academically-inclined students for transfer to universities.

C. 1 Dual-function colleges, together with (as in A) a system which distinguishes between undergraduate universities and ones with (extensive) graduate programs and a research orientation.

C. 2 Dual-function colleges together with (as in B) a system which minimizes the differences between universities.

D. A single system: colleges offer both technical-vocational programs and academic programs, the latter being required for admission to university. (Corresponds to Quebec's design for the post-secondary sector.)

NOTE: Discussion, in subsequent parts of this report, of current funding practices and of alternatives for university financing will analyze the consequences of financing arrangements in relation to the above options. It will also bring out the relationship between (a) the perhaps implicit choice of any of these options and (b) excellence in teaching and research.

PART II: Sources of University Income in Canada: The Present Situation

Sources of university income since World War II: a statistical summary.

The declining share of fees in university incomes over the past three decades. Possible explanations of this decline.

Federal subsidies to universities 1951 to 1967; policy since 1967, including a description of "established programs financing" in the 1977 Fiscal Arrangements Act.

The determination of general-purpose operating grants from the provincial governments: a province-by-province survey.

Research funding and the development of graduate programs; "sponsored research income" in relation to university expenditures on research; the impact of general operating grants, student aid, and sponsored research income (grants and contracts) on research activities and the development of graduate programs.

Gifts and endowment income.

e transitional character of present funding arrangements: a commentary provincial policy, and indications of impending initiatives by pro-ncial governments in relation to university finance.

PART III: New Directions in University Finance: Some Alternatives

(Note: Each of the options discussed in this Part points to a possible tendency or direction associated with incremental changes in government policy or university practice; none of the options is presented in the form of a model which, if implemented, would comprehensively describe the financing of Canadian universities together with such implications, for example as regards student access, as are predicted by the model. To the degree that the analysis is normative, then, the result is to suggest experiments rather than ultimate solutions to difficult policy dilemmas.)

Several options will be described, noting the possibility of combining them in various ways. The description of each option will be accompanied by an analysis of its impact on university excellence and (since discussion of excellence requires it) on the structure of provincial or regional systems of postsecondary education. Where relevant, the analysis will extend to other issues included in the terms of reference: access to university by lower-income groups; inter-provincial mobility of students; the proportion of instructional costs fairly borne by students, taxpayers, etc.; and the finance of continuing education.

OPTION 1:

Extend the use of an enrolment-based formula (and use it more consistently) for determining general operating grants from the province.

OPTION 2:

Dampen or eliminate the impact of enrolment as a factor affecting the size of general operating grants from the provincial governments.

Option 2 (a). Include an averaging provision in an enrolment-based formula (as now applies in Ontario in respect of undergraduate enrolments).

Option 2 (b). Impose quotas on enrolment by university and perhaps by program, such that enrolments above the quota(s) would not generate additional funds for the university other than through fees. In a period of declining enrolments in a provincial or regional system, all universities could be made to undergo contraction at like rates.

Option 2 (c). Adopt "program funding": the provincial grant would be composed of a basic sum to cover the costs of each approved program regardless of its enrolment, plus an enrolment-based supplement to cover marginal costs (applies when enrolments exceed a set figure).

Option 2 (d). Fund universities, or certain programs, on the basis of indices of quality. (Such a scheme is being mooted in Ontario for graduate work. It could be implemented only when a formula is in use, and the formula contains separate components for undergraduate and graduate programs.)

OPTION 3:

Fund a larger proportion of university activities from research grants and contracts, and a smaller proportion from general operating grants. This would involve some combination of:

(a) more aggressive action by the universities in obtaining research contracts from both government and industry

(b) expansion of federal sponsorship of research in the universities both through the granting councils and through research contracts negotiated with government departments, (more grants; grants to cover salaries of indirect costs).

(c) provincial policy initiatives to hold back on, or reduce, the universities' general operating grants, with a concomitant expansion of contract research funds administered by various government departments.

OPTION 4:

Raise fees to cover a larger proportion of university operating costs (up to 100% of instructional costs, if these can be distinguished from costs incurred by other activities, notably research); counteract adverse impact on access to university by lower-income groups by extending student aid: means-tested grants, conventional loans (means-tested or otherwise), or contingency-repayment loans.

Notes:

(a) Consideration of this option also logically entails consideration of its opposite, that is, the reduction of fees as a percentage of operating costs. This will not, however, receive much attention in the report beyond noting that neither considerations of equity (in terms of income redistribution) nor expediency point in this direction at present.

(b) This option, when combined with an extended grant or subsidized-loan scheme, represents a move towards the indirect financing of universities through student choices of programs and university. An extension of the

scheme is the "coupon" system according to which the student would receive in addition to a personal grant or subsidized loan, a "coupon" which is collected by the university at registration and entitles it to a supplementary grant.

(c) When changes in student aid amount to the indirect finance of university operations, the opportunity arises for introducing a different "mix" of federal and provincial funding.

OPTION 5:

Fall back on a fully discretionary budget-review system. In this system, a public agency or government department decides separately for each university the direction of its efforts (function, program, and level); it calculates what constitutes a reasonable expenditure for each activity and for each object (salaries -- with various sub-categories -- equipment, library,...); and the province allocates this sum to the university, minus amounts presumed to be derived from other income-sources, notably fees. The allocation may or may not include restrictions on the expenditure of the university's grant by the various items included in the calculation of its needs.

PART IV: The respective roles of the provincial and federal governments in Canadian post-secondary education.

This Part will deal with the following questions: --

1. What roles are appropriate for, respectively, the federal and the provincial governments in relation to:

   (a) the financing of research
   (b) student aid, and access to university education
   (c) inter-provincial mobility of students
   (d) funding of specialized programs drawing on an inter-provincial clientele (eg. veterinary medicine)?

2. Can purposes which transcend the boundaries of a single province be met by inter-provincial co-operation more satisfactorily than through direct federal involvement in post-secondary education?

3. Is any purpose served by the federal cash grants to the provinces in support of post-secondary education, under the "established programs financing" arrangements?

4. Should any conditions be attached to these grants? (Note: The cash grants cannot be withdrawn, and I assure no conditions could be imposed, without giving three years' notice and in any case not before April 1, 1982).

5. Do the Canadian universities wish to recommend the partial or full elimination of the cash grants? If so, do the universities advocate instead a more direct federal presence in post-secondary education, and in what form?

6. Ought the federal government entirely to vacate the field of post-secondary education?

ANNEXE 6

DISTRIBUTION DES ACTIVITES HOSPITALIERES

SELON LES NIVEAUX DE DECISION

ACTIVITY	Legislature	Cabinet	Cabinet Committee Treasury Board	Government Dept.	Commission or Co-ordinating Agency	University Coll. Authority	Institution	Faculty	Department
epare long range goals			X	X	X	X	X		
- institution, higher education									
view formulae			X	X	X	X	X		
duct analysis of specific issues			X	X	X	X			
sue Reports			X	X	X	X			
pare enrolment projections			X	X	X	X	X		
ive Budget Guidelines			X	X	X	X	X	X	X
pare Budget Guidelines		X	X	X	X	X	X	X	
ile salary comparisons			X	X	X	X	X		
activities							X	X	X
- progams									
- standards									
- rationalization									
- course offerings									
epare budget request				X	X		X	X	X
- block request									
- functional									
- object of expenditure									
epare supporting documentation					X		X	X	X
- statement of goals									
- enrolment forecasts									
- faculty activity analysis									
- extra formula requests									
mit budget requests				X	X		X	X	X

ACTIVITY	Legislature	Cabinet	Cabinet Committee or Treasury Board	Government Dept.	Commission or Coordinating Agency	University Federation	Institution	Faculty	Department
ive budget requests		X	X	X	X	X	X	X	
- department									
- faculty									
- institutions									
- higher education									
budget request to Treasury Board		X							
t meetings and hearings			X	X	X	X			
l meetings and hearings				X	X	X	X		
purses				X	X				
get requests		X	X	X	X	X	X	X	
- accuracy									
- compliance with guidelines									
- compliance with formula									
- extra formula requests									
- program rationalization									
commendations on budgets			X	X	X	X			
- level of support									
- functional									
- program									
- institutional									
ecial considerations									
budget speech		X							
budget speech	X								

ACTIVITY	Legislature	Cabinet	Cabinet Committee or Treasury Board	Government Dept.	Commission or Coordinating Agency	University Administration	Faculty	Department
budget speech	X							
departmental estimates	X							
departmental estimates		X						
departmental estimates	X							
partmental estimates	X							
appropriation			X	X	X			
ute appropriation to institutions or ions			X	X	X			
detailed budgets			X	X	X		X	
stitutions								
faculties								
departments							X	X
dget allocations								
faculties								
departments								
programs							X	
budget adjustments								

ANNEXE 7

FONDEPATIC"

L'EXEMPLE HAITIO-ZAIX

NOTES ON TABLE II

the construction of the operating grant formula, the central problem facing Commission was one of reconciling widely varying cost and function differentials. Current per-student cost data are not available. The most recent cost study is one undertaken by the University of Manitoba for fiscal year 1966-67. With the concurrence of the universities, the Commission expects to establish a systematic procedure for deriving per-student costs in the future.

Although per-student costs have risen considerably since 1966-67, the Commission assumed that the increases for each category have been reasonably uniform and that the highest per-student cost remains greater than the lowest per-student cost by a factor of fourteen. Accordingly, the Commission adopted a graded formula which provided thirteen categories with assigned weights one to fourteen (the weight of thirteen was excluded there being no per-student cost falling within upper and lower limits). The weight assigned to each category was associated with the related operating costs of the student population included therein.

The grant formula, as constructed, supplied an index of "basic units", the sum of multiplying the estimated student enrolment in a category by the weight assigned to the category.

The monetary value assigned to each basic unit for fiscal year 1970-71 is $556.00, the total grant to the universities and colleges for operating purposes being $36,699,036. In fiscal year 1969-70, the basic unit value was $760.00. The total operating grant was $30,369,710. The operating grant for 1970-71 is greater than the grant for 1969-70 by $6,329,329 or 20.8%.

TABLE II

UNIVERSITIES GRANTS COMMISSION
PROVINCE OF MANITOBA

DERIVATION OF OPERATING GRANT FORMULA FOR 1970-71

University of Manitoba

Category I				
Agriculture (Diploma)	190			
Architecture I	65			
Arts I	1,315			
Arts II	1,182			
Commerce I	205			
Commerce II	138			
Education I B	650			
Engineering I	400			
Environmental Studies I	90			
Home Economics I	140			
Interior Design I	110			
Law I	120			
Law III	60			
Medical Rehabilitation II	50			
Pharmacy I	55			
Physical Education I	110			
Science I	715			
Science II	494			
Social Work I	215			
Social Work II	180			
	6,474	x	1	= 6,474
Category II				
Agriculture I	135			
Architecture II	30			
Architecture V	25			
Arts III	943			
Commerce III	130			
Education II B	230			
Education I	440			
Education II	50			
Engineering II	327			
Environmental Studies II	76			
Environmental Studies III	72			
Fine Arts I	70			
Fine Arts II	47			
Home Economics II	105			
Interior Design II	75			
Law II	100			
Medical Rehabilitation III	18			
Nursing (Certificate)	40			
Nursing IV	46			
Physical Education II	100			
Science III	391			
Social Work III	65			
	3,545	x	2	= 7,090

University of Manitoba (continued)

Category III				
Agriculture II	115			
Dental Hygiene I	24			
Engineering III	269			
Engineering IV	264			
Fine Arts III	46			
Fine Arts IV	17			
Home Economics III	115			
Home Economics IV	5			
Interior Design III	60			
Medical Rehabilitation I	65			
Music I	19			
Nursing III	44			
Pharmacy II	48			
Physical Education III	68			
Social Work I M	75			
	1,234	x	3	= 3,702
Category IV				
Interior Design IV	40			
Medical Rehabilitation IV	10			
Medicine II	72			
Nursing I	75			
Nursing II	65			
Pharmacy III	40			
	302	x	4	= 1,208
Category V				
Commerce IV	105			
Dental Hygiene II	20			
	125	x	5	= 625
Category VI				
Agriculture III	105			
Arts IV	90			
Medicine I	75			
Medicine III	59			
Post-graduates	1,441			
Social Work II M	75			
	1,855	x	6	= 11,130
Category VII				
Pharmacy IV	34			
Science IV	90			
	124	x	7	= 868
Category VIII				
Agriculture IV	160			
Medicine IV	65			
Music II	4			
	169	x	8	= 1,352

Derivation of Operating Grant Formula
for 1970-71 -

1. University of Manitoba (continued)

Category IX Dentistry I	32	x	9	=	288
Category X Dentistry IV	28	x	10	=	280
Category XI Dentistry II Dentistry III	30 25 55	x	11	=	605
Category XII Nil					
Category XIII Music III Music IV	15 12 27	x	14	=	378
	13,970				
Total full-time enrolment					34,000

Total number of basic units - University of Manitoba

Average number of basic units per full-time student = 2.4

2. University of Winnipeg

Category I Arts I) Science I) Arts II) Science II)	1,000 780 1,750	x	1	=	1,780
Category II Arts III) Science III)	640 640	x	2	=	1,280
Category VI Arts IV Post-graduate	65 60 125	x	6	=	750
	2,545				
Total full-time enrolment					3,810

Total number of basic units - University of Winnipeg

Average number of basic units per full-time student = 1.5

Operating Grant Formula

on University

Category I	470			
Arts I)	300			
Science I)				
Education IB	320			
Arts II)	1,090	x	1	= 1,090
Science II)				
Category II	200			
Arts III)	70			
Science III)	270	x	2	= 540
Education I				
	18	x	3	= 54
Category III				
Music I	12	x	8	= 96
Category VIII				
Music II	6			
Category XIII	4			
Music III	10	x	14	= 140
Music IV				
	1,400			1,920

Total full-time enrolment

Total number of basic units - Brandon University = 1.37

Average number of basic units per full-time student

St. Boniface College

Category I	85			
Arts I	55			
Arts II	140	x	1	= 140
	45	x	2	= 90
Category II				
Arts III	185			230

Total full-time enrolment

Total number of basic units - St. Boniface College = 1.24

Average number of basic units per full-time student

Derivation of Operating Grant Formula
r 1970-71

5. Summary of Basic Units

University of Manitoba	34,000
University of Winnipeg	3,810
Brandon University	1,920
St. Boniface College	230
Total	39,960

6. Number of Basic Units per Full-time Student 2.2

TROISIEME PARTIE

LE FINANCEMENT DE L'ETAT

ET

LA GESTION DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

TABLE DES MATIERES

I. Les objectifs du financement p. 1

II. L'Etat et les institutions p. 4

III. L'Etat-planificateur et contrôleur p. 7

TROISIEME PARTIE

LE FINANCEMENT DE L'ETAT

ET

LA GESTION DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

1) LES OBJECTIFS DU FINANCEMENT

L'aide financière que l'Etat accorde aux institutions universitaires a pour but de les aider à réaliser leurs objectifs. Cette aide financière qui, en 1964, représentait moins de 40% des coûts de fonctionnement des institutions dépasse aujourd'hui 91% de ces mêmes coûts.

Fondamentalement, toutes les dépenses de l'Etat sont consacrées, sous des formes diverses, directement et indirectement, à financer des programmes d'une variété inouïe, conçus en vue d'assurer le bien-être et le progrès de la collectivité. Dans certains cas, l'assistance est accordée directement à des individus (bénéficiaires sociaux) ou à des entrepreneurs (fermiers, industriels). Dans d'autres cas, l'aide va surtout à des institutions qui doivent s'en servir pour réaliser leurs fins propres, lesquelles sont reliées à des services à la communauté (éducation, santé), plutôt qu'aux bénéficiaires de ces services (étudiants, malades).

Des changements considérables se sont produits depuis quinze ou vingt ans dans l'optique selon laquelle l'Etat considère l'aide qu'il accorde aux institutions en question. Autrefois, chaque institution, isolée géographiquement et souvent moralement, se donnait comme tâche de satisfaire les besoins d'une communauté restreinte et relativement bien définie qui payait la très grande partie des frais. Mais peu à peu s'est développée la notion que ces institutions ne devaient plus être considérées comme indépendantes les unes des autres, qu'elles étaient dans bien des cas complémentaires, que l'Etat ne pouvait laisser à chacune le soin de décider où et à quoi se limitaient ses activités et qu'il devait les aider financièrement à atteindre leurs fins.

C'est ainsi que s'est imposé le concept d'un réseau d'institutions universitaires soutenues financièrement par l'Etat.

Les conséquences de l'acceptation de ce concept ont été multiples. Dans le cas du fonctionnement, le Gouvernement du Québec a voulu savoir où chacune des institutions se dirigeait et il a été amené d'abord à demander des renseignements de plus en plus nombreux, puis à contrôler davantage, d'une façon à priori, certaines dépenses des universités. Dans le cas des investissements, le Gouvernement a pris lui-même l'initiative de compléter le réseau en créant l'Université du Québec et ses constituantes et a élaboré des règles strictes relativement au financement d'immobilisations nouvelles. Cette transformation des relations entre l'Etat québécois et les institutions universitaires s'est faite graduellement, à petites doses, d'une année à l'autre; elle n'en reste pas moins fondamentale.

L'Etat a utilisé d'abord le financement d'une façon très large et peu directionnelle. Les premiers budgets bâtis selon une formule remontent au début de la décade 1970 et se contentaient d'utiliser la méthode dite "des coûts antérieurs" ou "historiques", c'est-à-dire que les calculs servant de base aux subventions étaient issus des dépenses réelles de chaque institution durant l'année choisie comme base (1968-69). Avec les années, l'Etat a :

a) introduit des corrections à la base pour rectifier des situations manifestement injustes;

b) accordé de l'aide en vue d'activités nouvelles (nouveaux programmes) et/ou pour faire face à des situations nouvelles (taxes municipales, etc.);

c) désagrégé l'aide de façon à financer avec précision certaines activités (services aux étudiants, recherche, etc...);

d) défini les activités principales des institutions et les regroupements (masses) de dépenses qu'elles entraînent et établi les règles générales d'utilisation des subventions destinées à soutenir ces activités et les regroupements.

C'est ainsi que d'un financement général, le Gouvernement québécois en est venu à une formule beaucoup plus spécifique qui, entre autres, lui permet de déterminer à priori l'usage que les institutions feront de certaines fonds qu'il leur octroie. Nous reviendrons plus loin sur ce point. Pour le moment, il nous mène à poser la question de fond du financement des institutions universitaires par l'Etat : quels sont les objectifs véritables de ce financement ? La réponse classique est que le financement doit permettre aux institutions d'accomplir leurs tâches essentielles : l'enseignement, la recherche et le service à la communauté. Personne ne conteste cette réponse, du moins dans son ensemble. Mais elle mène à son tour une série de questions, comme :

a) peut-on concevoir un budget universitaire global établi automatiquement d'année en année en relation avec les besoins des institutions ?

b) qui définira en quoi consiste chacune des tâches essentielles des institutions : chaque institution ? leur ensemble ? l'Etat ?

c) qui fera le lien entre ces tâches, les besoins qu'elles entraînent et les fonds nécessaires à leur réalisation ? par quelle méthode peut-on faire ce lien ?

La première réponse qui s'impose et qui est incontestable est que le Gouvernement élu est l'arbitre souverain et que c'est lui qui, dans ses grandes politiques socio-économiques, détermine les priorités à court, moyen et long terme qu'il faut rechercher en vue du bien public. Comme l'a dit la Commission Parent, l'Etat a la responsabilité suprême de déterminer ce qu'est le bien commun. On peut mettre en évidence l'énorme somme de contradictions dans les principes, dans les actes et dans le temps qui existent aujourd'hui à tous les niveaux de gouvernements dans le monde entier et soulever de forts doutes quant à la capacité du système de distribuer équitablement les moyens gigantesques dont il dispose. On ne peut cependant pas lui contester le droit d'arbitrage dont il a été question ci-dessus. On peut demander à l'Etat de s'informer et de prendre conseil avant de décider, mais on peut aussi prédire facilement que chaque partie

intéressée verra avant tout les mérites considérables de ses propres positions et les faiblesses de celles des autres, de sorte qu'il faut finalement se résoudre à admettre que seul l'Etat dispose des moyens nécessaires pour porter les jugements globaux exigés par la situation et que ces jugements peuvent se modifier d'une année à l'autre si la situation globale évolue. Il ne peut donc être question d'un budget universitaire qui occuperait automatiquement chaque année une position privilégiée dans l'ensemble des activités de l'Etat.

Si l'on accepte la primauté de l'Etat dans la définition des grands objectifs sociaux, économiques et politiques, on doit aussi naturellement admettre l'influence qu'ils auront à leur tour sur les grands objectifs du réseau universitaire. Dans le contexte politique qui est le nôtre, il ne peut pas être question que le réseau universitaire ait des objectifs vraiment propres, c'est-à-dire indépendants de la réalité globale. Selon les règles actuelles, c'est au niveau de la plus haute instance gouvernementale que l'affaire se règle puisque c'est là que sont déterminées chaque année d'une façon détaillée les priorités de programme (et les éléments de programme) et par la suite, les subventions accordées aux diverses entités qui constituent le système socio-économique québécois. On peut alors se demander ce qu'il reste de liberté aux institutions universitaires individuelles et quels moyens elles ont à leur disposition pour en user.

II) L'ETAT ET LES INSTITUTIONS

Une première constation s'impose. Aucune institution universitaire ne peut avoir d'objectifs propres qui seraient contraires à ceux du réseau. Si, par exemple, le réseau avait pour but de former le plus grand nombre possible d'avocats, il ne serait pas possible à une université d'imposer un contingentement à sa faculté de droit en invoquant comme raison qu'elle n'est pas d'accord avec l'objectif du réseau. Ceci dit, il a été souvent affirmé dans les milieux politiques et celui de la fonction publique que

s universités sont libres de poursuivre des objectifs propres qui ne contredisent pas ceux du réseau pris dans son ensemble.

On pourrait envisager qu'une fois que l'Etat a déterminé les priorités universitaires et en a prévu le coût (selon des formules dont nous discuterons plus loin), les fonds dégagés pourraient être confiés tout bonnement aux institutions, à qui l'on ferait confiance quant à l'usage auquel elles les emploieraient, quitte à ce que l'Etat exerce un contrôle à posteriori des dépenses des institutions. L'Etat aurait ainsi rempli le devoir de pourvoyeur de fonds qui lui impose sa qualité de planificateur-arbitre. Quant aux institutions, leur devoir serait de bien gérer les fonds qu'on leur attribue, c'est-à-dire de voir à ce qu'ils soient utilisés le mieux possible pour accomplir les fins propres à l'institution.

Nous sommes ici sur un terrain difficile. Comme nous l'avons dit plus haut, l'Etat finance déjà de façon précise certains postes (les avantages sociaux, les services aux étudiants) et tout l'élément II du programme (missions particulières d'enseignement et de recherche). Les nouveaux programmes d'études doivent être approuvés par le Comité conjoint des programmes (CUQ-Conseil des Universités) avant d'être l'objet d'un financement particulier. Mais si certains des postes mentionnés ci-dessus sont financés en dérivés de la formule historique, le financement est parfois beaucoup moins mécanique; c'est le cas de la recherche et c'est ici que le problème se pose. Juge du bien général, l'Etat peut, au nom de celui-ci, tenter d'infléchir ce qu'une institution considérera comme sa vocation propre et sa liberté d'action. Dépositaire de fonds publics, il dispose des moyens pour en arriver à ses fins. Un exemple récent : celui de la recherche dite orientée, c'est-à-dire axée vers certains thèmes prioritaires dégagés et retenus par le Ministère de l'Education, qui sera financée par une réallocation à l'intérieur de l'enveloppe F.C.A.C. Il s'agit clairement d'une intrusion de l'Etat dans un champ que les universités regardent comme propre à leur mission fondamentale. Reste aux institutions la disposition de la subvention générale qui leur est confiée pour "poursuivre leur mission générale d'enseignement et de recherche" (y compris le soutien nécessaire à ces éléments). L'on sait que les sommes dévolues

à cet accomplissement sont calculées d'année en année, depuis 1969-70 selon la méthode dite historique, qu'elles tiennent compte de nombreuses corrections dont plusieurs ont été inscrites dans la base au fil des années et qu'enfin, elles sont sujettes, de façon variable selon les années, à des ajustements plus ou moins mécaniques relatifs à l'inflation, au vieillissement du personnel et aux fluctuations de la population étudiante.

Sommes-nous enfin sur un terrain sûr où les institutions peuvent planifier en sécurité la recherche de leurs objectifs propres ? Oui et non. Bien sûr, à moins d'effondrement dans le recrutement des étudiants, elles peuvent espérer disposer d'une aide au moins égale à celle de l'année précédente. Mais il n'est pas sûr qu'elles auront davantage. Par exemple, les dépenses dites autres ne sont plus indexées pour l'inflation. Et puis, le Gouvernement, soupçonnant que des économies d'échelle sont possibles, ne donne pas crédit aux institutions pour toute l'augmentation de la population étudiante (le pourcentage a varié selon les années de même que les bases auxquelles il a été appliqué). De plus, jusqu'à cette année, les virements entre ces masses de dépenses n'étaient pas reconnus par le Ministère, même si des besoins des institutions variaient de l'une à l'autre et d'une année à l'autre. Enfin, il est arrivé plus d'une fois qu'à la dernière minute, l'Etat, après avoir méthodiquement calculé la subvention, a dû en amputer une partie, faute de fonds disponibles.

Il est facile d'exagérer en matière de critique. Nous croyons néanmoins raisonnable d'affirmer que :

a) l'Etat a clairement le droit de changer les règles en vue de les rendre plus équitables et conformes à la poursuite des objectifs du réseau;

b) l'Etat a cependant le devoir de ne pas changer constamment les règles de jeu. Il ne peut le faire qu'après des études et pour des raisons sérieuses et non pour pallier à des manques temporaires de fonds;

c) les changements majeurs doivent être annoncés longtemps à l'avance, de façon claire, et non sous-entendus de façon à ce que chaque institution puisse en mesurer les conséquences;

quand les règles doivent changer, il serait normal, pour des fins d'équité, que l'Etat tienne compte des résultats du changement sur les institutions individuelles et qu'il prévoit des périodes de réaménagement des activités affectées;

e) il serait souhaitable que l'utilisation des méthodes soit garantie pour plus d'un an de façon à ce que les institutions puissent procéder d'une façon assurée à l'évaluation de leurs revenus futurs.

Nous terminons cette section en revenant brièvement sur la question des droits et devoirs des institutions universitaires. Nous croyons que, dans l'ensemble, elles sont disposées à collaborer avec le gouvernement dans la poursuite de leurs objectifs, qu'ils soient communs ou propres à chacune d'elles. Il reste qu'elles manifestent beaucoup de méfiance dans leurs communications avec l'Etat et plus particulièrement dans la question de la transmission de données. On sera facilement d'accord avec le gaspillage d'énergie qu'a parfois représenté cette transmission dans le passé (cas S.I.G.U.). Il reste qu'à un moment donné les institutions n'ont pas d'autre choix que de fournir à l'Etat les renseignements essentiels dont il a besoin, d'abord pour établir les bases de sa politique de financement universitaire et ensuite pour exercer un contrôle à posteriori sur la façon dont les universités ont utilisé les fonds qu'il leur a confiés. Certains soupçonnent l'Etat de vouloir aller plus loin et d'avoir l'intention d'obtenir des données qui lui permettraient d'exercer un contrôle à priori des dépenses universitaires, dont le but serait d'influencer la poursuite des objectifs détaillés de chaque institution. Ceci est une autre question que nous allons maintenant étudier.

III) L'ETAT - PLANIFICATEUR ET CONTROLEUR

De ce qui précède, il appert que l'Etat :

a) par le jeu des subventions générales met un plafond aux dépenses de l'ensemble du système universitaire;

par les méthodes de répartition de ces subventions entre les institutions, plafonne également les dépenses de chacune d'elles, mais pas nécessairement selon les mêmes normes et donc avec les mêmes effets, d'une année à l'autre;

c) par les subventions particulières, peut privilégier les aires de développement qui conviennent à ses objectifs et ses politiques, généraux et universitaires.

Comme nous l'avons dit, l'Etat s'est abstenu jusqu'à maintenant d'aller aussi loin que de dicter aux institutions l'utilisation détaillée qu'elles peuvent faire des ressources générales mises à leur disposition. On sait cependant que les ententes des dernières années entre les institutions et les syndicats qui représentent leurs divers groupes d'employés ont été conclues après consultation et présumément avec l'accord des instances gouvernementales intéressées.[1] Par ailleurs, une institution qui réalise un surplus à même ses actuelles subventions peut en disposer à sa guise par la suite en portant à la connaissance du Ministère de l'Education et du Conseil des Universités l'utilisation qu'elle en fait; un déficit de 5% et plus amène un gel de dépenses au niveau des dépenses de l'exercice précédent en dollars constants et un plan de résorption acceptable au ministre. Côté revenus, une institution ne peut augmenter ses frais de scolarité et elle ne peut dégager (i.e. utiliser sans qu'ils soient déduits des subventions) plus de 50% de certains revenus divers jusqu'à concurrence de 1% des dépenses admissibles). Par ailleurs, tel que déjà noté, les règles de virement entre divers éléments et masses ont été quelque peu libéralisées en 1978-79.

Il est temps maintenant d'analyser deux politiques de financement de l'Etat qui ont une influence très réelle sur la gestion interne des affaires des universités, même si, au premier coup d'oeil, elles paraissent d'allure très générale. Il s'agit de la non-indexation des dépenses dites "autres" et des variations des subventions liées aux fluctuations de population.

---

1. A noter que depuis 1970, le Gouvernement indexe les masses salariales (mais non les salaires individuels).

Dans le premier cas, le but poursuivi par l'Etat est évidemment d'amener les institutions à un "dégraissage" de leurs opérations; il suppose que l'Etat croit que les institutions gèrent leur fonctionnement avec trop de libéralité. Dans le deuxième cas, le principe en jeu est qu'aux variations de la population ne correspondent pas des variations strictement proportionnelles de coûts, et qu'en particulier il y a, dans le cas de la hausse du nombre d'étudiants, des économies d'échelle possibles (i.e. des réductions de coûts per capita).

Prenons d'abord le cas du dégraissage. La situation se présente comme suit : pas d'indexation en 1976-77 et 1978-79 et une indexation de 4% en 1977-78 pour les dépenses dites "autres". Or ces dépenses se chiffrent par 16% des dépenses admissibles en 1977-78. Comme beaucoup d'elles (communications, fournitures de toute sorte, assurances, services professionnels, chauffage, services contractuels, etc.) constituent des frais fixes (sans lesquels une institution ne peut fonctionner convenablement) et que, de plus, ces frais sont soumis à l'inflation, on voit qu'il n'y a qu'une porte de sortie : couper les augmentations annuelles à même les fonds destinés aux traitements. C'est sans doute ce que les institutions ont dû faire, même si le principe n'avait pas été admis par le Ministère.

C'est ainsi que l'Etat, par l'opération "dégraissage", forcera peu à peu les institutions à exécuter non seulement des virements de comptes mais, ce qui est beaucoup plus important, des changements dans leurs méthodes de fonctionnement. A moins évidemment que ce soit l'Etat qui ait raison et que les institutions puissent s'accomoder d'un niveau décroissant de dépenses "autres" sans que leur fonctionnement n'en soit vraiment gêné ! Une analyse serrée de la répartition des dépenses réelles des institutions depuis 1975 pourrait donner la réponse à cette question. De toute façon, nous n'avons pas à la trancher ici; nous y reviendrons dans la quatrième partie de ce rapport. Nous noterons toutefois que jusqu'ici, le Ministère de l'Education n'a pas cherché à justifier statistiquement ses positions.

Le cas de l'effet des variations de population sur les subventions a une longue histoire qu'il n'est pas question de résumer ici. Contentons-nous

de rappeler que les variations en question ont donné lieu, selon les années, des augmentations plus ou moins proportionnelles de subventions et que, pendant longtemps, en plus des variations, on tenait compte de la population de chaque institution pour répartir les fonds. La question en jeu est, nous l'avons dit, que la preuve n'est pas faite qu'il existe un lien direct entre la qualité de l'enseignement et l'augmentation des dépenses par capita à partir d'un certain niveau[1]. Pourtant le Ministère de l'Education se propose de financer l'étudiant additionnel à 75% du coût de l'étudiant moyen durant la durée du triennal[1]. (En fait, l'étudiant additionnel sera financé à 50% en 1978-79).

Quoi qu'il en soit des modalités, le principe en jeu ici est de même nature que celui qui est sous-jacent à l'opération "dégraissage". L'Etat soupçonne qu'il y a place pour des économies d'échelle sans diminution de la qualité du service et agit en conséquence. Qui peut le contredire et avec quels arguments ? Dans une année donnée, peut-on prétendre sérieusement, par exemple, que l'inclusion de 4 étudiants de plus dans un groupe de 40 va diminuer la qualité de l'enseignement ? Mais si l'opération est répétée plusieurs années de suite et que les ressources (professeurs, assistants) ne sont pas proportionnellement augmentées ? Où tirer la ligne ? Y a-t-il moyen de déterminer les paliers où l'on doit revoir la situation ? La vérité est que personne n'a étudié la question à fond, qu'elle présente une énorme variété de situations selon la nature et le niveau des cours, les méthodes d'enseignement, les activités en dehors des salles de cours, etc. etc... Du cas extrême d'un "tuteur par étudiant" (qui n'est pas toujours idéal puisque pour certains enseignements l'effort collectif est indiqué) à celui du cours d'un professeur télévisé à 2,000 personnes, il y a place pour tellement d'hypothèses que chacun peut en imaginer à sa guise sans convaincre personne. C'est ainsi qu'on peut rappeler en passant que le Ministère de l'Education a déjà établi comme objectif du réseau universitaire une plus grande accessibilité aux études supérieures. Manifestement, le Ministère ne croit pas nuire à l'atteinte de cet objectif en n'augmentant pas la subvention générale d'une façon strictement proportionnelle à l'accroissement de la population.

---

1. Document de travail sur les stratégies triennales d'allocation de ressources pour le réseau universitaire 1978-79. Direction générale de l'enseignement, avril 1977, p. 70.

Les deux cas-exemples qui précèdent nous amènent à revenir à la question fondamentale déjà soulevée en page 3 et dont les implications sont extrêmement sérieuses, quant au rôle de l'Etat et à celui des institutions.

Est-il possible, par une méthode scientifique, de déterminer dans le détail les besoins précis des institutions universitaires en regard des missions fondamentales qu'elles se proposent de remplir et d'établir ainsi l'aide financière correspondante de l'Etat ? Comme sous-question non moins essentielle : la façon dont les institutions s'acquitteront de leur tâche pourra-t-elle donner lieu à une évaluation qualitative aussi bien que quantitative ?

Dans un document déjà cité[1], on trouve l'élaboration sommaire d'un projet de redistribution, entre les institutions, du budget global par élément, en tenant compte du nombre d'étudiants pondérés par cycle et par secteur d'activité. Ce projet suppose, à la base la définition d'un coût moyen per capita, ce qui demandera des enquêtes exhaustives et amènera la D.G.E.S. à porter des jugements à la fois extrêmement difficiles et lourds de conséquences. Pour être en mesure de le faire, la D.G.E.S. prépare, toujours dans le document déjà cité, de développer un système de comptabilité qui servira de modèle aux états financiers des universités. "L'établissement d'un système de comptabilité analytique optionnel pour 1979-80 se fera en consultation avec les universités"[2]. Il ne s'agit pas de quelque chose de nouveau. Des centaines de personnes ont été impliquées il y a trois ou quatre ans dans l'opération S.I.G.U. et beaucoup d'efforts ont été consacrés entre autres à la caractérisation des masses salariales. Il ne fait pas de doute dans notre esprit que le projet de la D.G.E.S. fournirait à celle-ci tous les renseignements nécessaires à l'établissement d'une formule extrêmement serrée de calcul des subventions par institution et que chacune de celles-ci pourrait difficilement lancer des initiatives dont les coûts s'éloigneraient de la moyenne ayant servi de base au per capita. Là

---

1. Document de travail sur les stratégies triennales d'allocation de ressources pour le réseau universitaire 1978-79. Direction générale de l'enseignement, avril 1977, p. 76.

2. Idem, p. 68.

ormule tendrait donc à la longue à l'uniformisation des activités, sauf avec la permission expresse de l'Etat, ce qui est d'ailleurs déjà le cas pour ce qu'on appelle "les demandes additionnelles". Ce qui est non moins évident, c'est la difficulté considérable de déterminer le coût moyen significatif. D'après les renseignements préliminaires dont fait état la D.G.E.S.[1], des écarts considérables existent actuellement dans les coûts, même à l'intérieur de chacun des trois secteurs reconnus d'enseignement. Il faudra exécuter un long travail de déblaiement (par faculté et par cycle) puis trouver les raisons des écarts et, enfin, justifier le coût choisi. Et l'on voit d'ici les conséquences, même sur une longue période, des corrections apportées dans les cas qui s'éloignent sérieusement du coût cible.

Il reste quand même que la méthode historique actuelle ne satisfait personne et que les institutions qui s'en plaignent ne suggèrent rien de pratique pour la remplacer. Elles ne peuvent donc fondamentalement s'opposer à ce que l'Etat recherche une formule scientifique de financement qui devrait être équitable puisque basée sur des faits vérifiables. Le problème est qu'en appliquant la formule avec précision, l'Etat limiterait sérieusement la liberté d'action des institutions, si cette liberté d'action voulait se traduire par des activités plus coûteuses que la moyenne puisqu'elle ne pourrait alors être exercée qu'au détriment d'autres activités. La formule inviterait aussi les institutions à facultés multiples à jouer sur la variabilité des frais per capita de l'une à l'autre de ces facultés en défavorisant parfois les plus efficaces. Dans ces conditions, peut-on dire qu'elle améliorerait vraiment les institutions à mieux gérer leurs activités ?

Notre réponse à la question posée plus haut relativement à l'établissement d'une méthode systématique d'établir les besoins des institutions universitaires en vue de déterminer l'aide financière de l'Etat est donc, oui, la chose est possible, à un coût matériel considérable et à condition que les institutions universitaires acceptent de se soumettre à un contrôle de leur performance et peut-être de risquer de perdre aussi une partie de leur liberté d'action.

---

1. Idem, pp. 73, 74 et 75.

Reste la sous-question : comment par la suite déterminer si les institutions se seront bien acquittées de leur tâche ? Le document déjà cité y répond comme suit : "Le ministère de l'Education demande aux universités de se doter d'instruments d'évaluation périodique de la qualité de leur enseignement. Dans une première étape, chaque université sera libre d'utiliser les instruments et indicateurs qu'elle juge à propos. Toutefois, chacune d'elle devra périodiquement analyser les liens entre ses enseignements et le marché du travail, plus particulièrement en vérifiant le placement de ses diplômés. Les universités devront annuellement faire rapport au Ministère de l'Education sur l'évolution de la qualité de leur enseignement. Le premier rapport devra être soumis au cours de l'hiver 1979-80"[1].

Cette question de l'évaluation qualitative du "produit" universitaire a été étudiée depuis des années dans beaucoup de pays. Il n'est pas de notre ressort de nous y intéresser à fond ici. Disons qu'aussi longtemps qu'on n'y aura pas trouver de réponse convenable, les formules scientifiques d'évaluation des besoins des institutions ne peuvent guère que refléter des situations existantes qui n'ont pas été elles-mêmes évaluées qualitativement, mais quantitativement. Ainsi, la formule examinée ci-dessus, qui est basée sur la constatation et l'acceptation d'un coût moyen raisonnable, sous-entend qu'à ce coût correspond une qualité également acceptable; cette relation n'est pas prouvée; au mieux elle est intuitive.

Tout ce qui précède montre bien que la question essentielle soulevée par le financement des institutions universitaires, les rôles respectifs de l'Etat, du réseau et de chacune des institutions, ne trouve pas de réponse parce qu'il y a à la base à la fois une grande diversité de points de vue, une méfiance réciproque des partenaires et une pauvreté étonnante de renseignements qui pourraient servir d'indications dans l'évaluation des besoins et de la qualité de la gestion universitaires.

---

1. Op. cit. pp. 32, 33.

QUATRIEME PARTIE

LES PROBLEMES FINANCIERS

ET

LA GESTION DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

TABLE DES MATIERES

I. Les revenus des institutions universitaires p. 1

a) L'aide de l'Etat p. 1

b) Les paiements pour services rendus p. 3

b.1.1.) Frais d'inscription et de scolarité - Etudiants universitaires p. 3

b.1.2.) Frais d'inscription et de scolarité - Etudiants péri-universitaires p. 4

b.2.) Les paiements pour commandite p. 5

c) Les entreprises auxiliaires p. 6

d) Les revenus de placements p. 7

e) Les dons et subventions de sources privées p. 8

Conclusion p. 9

II. Les frais de fonctionnement des institutions universitaires p. 9

a) Frais et fonctions universitaires p. 9

b) Catégories de frais selon leur nature p.10

c) La question des frais unitaires p.11

d) La question des frais fixes p.11

Conclusion - Frais de fonctionnement p.13

Conclusion Générale p.13

QUATRIEME PARTIE

LES PROBLEMES FINANCIERS ET LA GESTION DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

Nous n'avons pas l'intention de revenir sur les aspects de cette question qui ont déjà été examinés dans les trois premières parties de ce rapport. Notre propos sera uniquement d'examiner la relation entre les problèmes financiers et la gestion universitaire et, dans certains cas, d'indiquer la direction dans laquelle il faut chercher des solutions.

Dans ce sens, nous allons examiner successivement les sources de revenus dont disposent les institutions et les frais de fonctionnement qu'elles doivent encourir.

I. LES REVENUS DES INSTITUTIONS UNIVERSITAIRES

On peut les regrouper selon cinq sources :

a) l'aide de l'Etat
b) les paiements pour services rendus
c) les entreprises auxiliaires
d) les revenus de placements
e) les dons et subventions de sources privées

Voyons comment chaque source fonctionne et les questions qu'elle suscite :

a) L'Aide de l'Etat

Comme nous l'avons dit ailleurs, elle représente une partie croissante et énorme de l'ensemble des revenus des institutions. Elle provient de deux sources, fédérale et provinciale, mais la première est à toute fin pratique, limitée au soutien de la recherche et à des cas isolés de collaboration avec le gouvernement provincial[1].

---

1. On se souviendra que, contrairement à ce qui se passe dans les autres provinces, c'est le gouvernement québécois et non les institutions qui encaissent les fonds fédéraux d'aide universitaire.

Comme on l'a déjà dit, l'aide provinciale comporte une subvention d'équilibre budgétaire annuelle dont une partie doit être affectée par les institutions au financement d'activités précises; la très grande partie de la subvention demeure cependant disponible pour l'accomplissement de la triple mission des institutions : enseignement, recherche et service à la communauté. Théoriquement, plus le Gouvernement finance des activités précises, mieux la subvention répond aux besoins individualisés des institutions, mais alors plus grand est le rôle de l'Etat puisque c'est lui qui, dans chaque cas, porte le jugement final et sans appel. Jusqu'à récemment, il n'avait pas été question de relier la subvention à l'une ou l'autre des missions précitées. Pour la première fois, une allusion officielle a été faite à cette question dans le Document de Travail de la D.G.E.S. d'avril 1977. A la page 45 du dit document, la D.G.E.S. attribue $87,900,000 (20%) de la subvention générale au soutien des activités de recherche et note que l'estimation aurait pu aller jusqu'à 30% ou 35%, ce qui suppose évidemment qu'une partie du temps du personnel enseignant, de ses collaborateurs et des frais rattachés aux travaux de ce personnel est en fait consacrée à la recherche. Quant au service à la collectivité, il en est question au futur et au conditionnel aux pages 40 et 41 du document. Il faut en particulier retenir les textes suivants :

"On peut s'attendre à ce qu'il faille accorder une attention plus soutenue à cette mission universitaire pour statuer si on la retient et, le cas échéant, par quel mode on peut encourager son développement. Mais, il faut se demander si la façon avec laquelle ont été remplies les deux missions fondamentales de l'université est à ce point satisfaisante que l'on peut maintenant envisager de consacrer une part importante des ressources à une troisième mission".

"Quoi qu'il en soit, il ne faut pas non plus négliger le fait que le gouvernement laisse déjà aux universités d'importantes marges de manoeuvre à l'intérieur de leurs budgets. Les ressources dont elles disposent peuvent déjà, sans frais supplémentaires importants, être utilisés à des fins plus immédiatement utiles à la société. Par exemple, le temps consacré par les professeurs d'université à l'enseignement n'est pas à

point contraignant qu'ils ne peuvent se consacrer à autre chose, la recherche ou le service à la collectivité par exemple".

On voit par ce qui précède que, dans l'esprit des rédacteurs du document d'avril 1977, la subvention générale répond à des fins diverses imparfaitement définies et qu'il faudra penser à préciser. De toute façon, il n'y a pas que le Ministère de l'Education qui soit intéressé aux services rendus à la collectivité par les institutions universitaires. D'autres ministères s'en préoccupent aussi.

Il est à noter que les institutions bénéficient indirectement de l'aide (prêts et bourses) accordée aux étudiants puisque cette aide contribue à régler les frais d'inscription et de scolarité.

b) Les paiements pour services rendus

Ils sont de deux ordres :

1°. les frais d'inscription et de scolarité payés par les étudiants, universitaires et péri-universitaires;

2°. les paiements reçus de diverses sources pour travaux commandités de recherche et d'expertises.

b.1.1. Frais d'inscription et de scolarité - Etudiants universitaires

Par décision des divers gouvernements qui se sont succédés à Québec, ces frais sont gelés depuis au moins une douzaine d'années. Les variations qu'ils présentent d'une institution à l'autre, et d'une faculté à l'autre à l'intérieur d'une institution, sont faibles et ne reproduisent pas les différences de coûts correspondants de fonctionnement. Il serait tentant d'introduire de la logique coût-bénéfice dans le système. Au point de vue politique, c'est en fait en sens contraire que se fait sentir la poussée puisqu'il est question non d'augmenter mais de supprimer les frais payés par les étudiants. Cette suppression mettrait riches et pauvres sur le

même pied et accorderait à tous les étudiants les mêmes avantages de départ dans les diverses carrières qui s'ouvrent aux universitaires alors que ces carrières sont très inégalement rentables.

Le système idéal serait celui où les institutions, ayant calculé avec soin les coûts de l'enseignement par faculté, niveaux d'études et autres variables, et ayant tenu compte de la différence de services rendus aux étudiants à plein temps et à temps partiel exigeraient des frais de scolarité qui couvriraient dans chaque cas le coût total réel. L'Etat consentirait en conséquence des prêts et des bourses aux étudiants, les prêts et leur remboursement étant liés en gros à la capacité de gain fournie par chaque carrière. Les subventions générales aux institutions financières se transformeraient donc en très grande partie en une aide aux bénéficiaires individuels d'une éducation universitaire. Les subventions destinées à soutenir la poursuite de fins particulières comme la recherche continueraient d'être versées aux institutions.

Ce n'est pas à nous de juger si le système envisagé est pratiquement possible. Il présenterait l'avantage évident de tirer au clair une situation confuse qui n'encourage sûrement pas une saine gestion des affaires universitaires.

b.1.2. Frais d'inscription et de scolarité - Etudiants péri-universitaires

Ici encore, par souci de l'opinion publique, les institutions universitaires ont freiné depuis quelques années l'augmentation des frais payés pour les étudiants. On peut dire que, généralement, sur une base d'heures passées dans la salle de cours, les étudiants péri-universitaires paient une fois et demie à deux fois plus cher que les étudiants universitaires. D'un côté, on peut affirmer que ces frais supplémentaires reflètent les coûts plus élevés d'inscription et de tenue à jour de dossiers dûs à la fragmentation extrême et variée des programmes péri-universitaires. On peut, par ailleurs, constater que le péri-universitaire :

a) a tendance à utiliser davantage que l'universitaire des professeurs à la leçon, moins disponibles pour les étudiants que les professeurs de carrière;

b) ne fournit pas aux étudiants les services disponibles au niveau universitaire.

De plus, à cause de leurs doubles occupations et des horaires, les étudiants péri-universitaires ne peuvent utiliser aussi facilement que les universitaires les services de bibliothèque, d'audio-visuel et d'informatique.

La vérité est qu'ici encore, les institutions universitaires n'ont pas établi la valeur des services réels correspondant aux frais de scolarité péri-universitaires. C'est là bien autre chose que de présenter en fin d'exercice un état financier montrant que le péri-universitaire fait ses frais (selon une comptabilité qui est d'ailleurs généralement inexacte parce qu'elle ne tient compte que des frais directs).

b.2. Les Paiements pour commandite

Il s'agit de missions de recherche ou d'expertise confiées à une institution par un ministère, un organisme public ou para-public ou une société privée. Très souvent, le titulaire de la commandite est choisi par le commanditaire. Il forme une équipe dont l'institution approuve officiellement le choix. L'institution encaisse les fonds, redistribue les traitements et salaires prévus à l'entente et reçoit un pourcentage variable de ceux-ci en guise de compensation pour les frais généraux suscités par la commandite. En pratique, le pourcentage est généralement faible et il représente une contribution aux frais généraux de l'institution, dont elle peut disposer à sa guise.

La situation décrite sommairement ci-dessus peut présenter un nombre infini de modalités et il n'est pas possible, sans exécuter des études approfondies, d'en arriver à des constatations de portée générale. Deux points doivent cependant retenir l'attention.

1°. les travaux de commandite placent les institutions en concurrence, directement, avec des entreprises privées. Il a été avancé à ce propos que la contribution aux frais généraux dont il est question ci-dessus est en fait, pour une très grande partie, un bénéfice net pour les institutions puisque au moins la partie fixe des frais en question est déjà couverte par les subventions de l'Etat;

2°. en principe, les professeurs-experts doivent exécuter leurs travaux de commandite hors des heures où ils sont déjà rémunérés par l'institution. En pratique, le système repose sur la confiance et la bonne foi.

Ici encore, nous devons noter qu'à notre connaissance, la situation n'a pas donné lieu à des études sérieuses et qu'on ne peut dire si les institutions tiennent en main la situation de façon à s'assurer les avantages financiers qu'on devrait normalement en attendre.

b) Entreprises auxiliaires

On entend par là la vente régulière de biens et de services par les institutions universitaires : librairie, imprimerie, cafétérias, résidences, stationnement, etc. L'on sait que le gouvernement ne subventionne pas les déficits de ces entreprises. Par ailleurs, le revenu net que les institutions en retirent et qui constitue une contribution à leurs frais généraux est regroupé, pour les fins budgétaires du Ministère de l'Education, avec d'autres revenus et, si la somme ainsi obtenue dépasse la part dite déjà prise des revenus admissibles aux fins de subvention, cette dernière en est réduite d'autant.

Déjà accusées par les acheteurs de leurs biens et services de rechercher des profits indûs, les institutions se contentent d'éviter les déficits et ont donc peu d'intérêt à rentabiliser d'une façon constante ces opérations. C'est là une situation malheureuse. Il est vrai que dans bien des cas, le capital immobilisé provient du gouvernement et qu'il est normal que celui-ci cherche à récupérer le profit qui constitue le rendement de ce capital. Mais

ce sont généralement les institutions qui fournissent le fonds de roulement nécessaire (ce qui peut être très important dans des cas comme celui des librairies). De plus, ces opérations entraînent sûrement des frais généraux supplémentaires; qu'on pense seulement à la participation importante de la haute administration, de la trésorerie et du service du personnel à la solution des problèmes qu'elles suscitent.

On ne peut tout de même pas prétendre indéfiniment que cette participation représente uniquement une utilisation de ressources déjà en place de toute façon. Or, les frais supplémentaires en jeu ne sont pas prévus dans la subvention générale. Ajoutons que l'attitude des clients des entreprises auxiliaires devient un problème sérieux en période d'inflation, surtout dans les cas (stationnement, résidences) où les changements de prix sont faciles à identifier par la clientèle. Pourtant, coincées entre l'attitude injustifiée du gouvernement vis-à-vis les déficits et celle des clients vis-à-vis les accroissements de prix, les institutions n'ont pas le choix; elles doivent maintenir la rentabilité de leurs entreprises auxiliaires.

Il y a cependant une autre voie qui nous paraît davantage indiquée. Nous croyons que les institutions devraient se débarasser de ces entreprises, au point de départ en louant les locaux de façon à récupérer leurs frais d'entretien, d'assurances, etc. à des organismes qui poursuivraient les activités sur une base de rentabilité. Ces organismes pourraient être des entreprises privées ou, de préférence, des coopératives d'usagers; il y aurait là une bonne occasion pour le mouvement coopératif de participer de façon pratique à la formation de jeunes coopérateurs. Eventuellement, après entente avec l'Etat, il serait même possible de disposer des immobilisations des entreprises auxiliaires.

d) Les revenus de placements

Il y a peu à dire sur cette question. Ceux qui résultent de fonds constitués par des dons sont généralement assimilés à ceux-ci de par la volonté au moins implicite du donateur. Les autres peuvent provenir :

a) du capital propre et permanent des institutions;

b) de placements à court terme de fonds temporairement disponibles au cours d'un exercice financier.

D'une part, l'Etat ne rembourse pas les intérêts payés par les institutions pour des fins de financement temporaire ou à cause de déficits accumulés. Par ailleurs, les intérêts encaissés pour les institutions sont, pour la partie dite non dégagée de la subvention, déduits de celles-ci. Nous croyons que le Ministère de l'Education devrait permettre de façon explicite aux institutions de compenser les revenus et les frais d'intérêt qui se rapportent à des opérations à court terme.

Quant à la question des intérêts sur le capital permanent, elle est pour le moment de nature théorique puisque très peu d'institutions disposent d'un tel capital. Il est toutefois possible que leur nombre s'accroisse. Jusqu'à preuve du contraire, ce capital provient de surplus qui témoignent d'une bonne gestion et le Ministère en permet d'ailleurs l'utilisation libre pour les institutions. Il nous paraît logique qu'il en soit de même pour les revenus qu'ils génèrent.

c) Les dons et subventions de sources privées

Les dons en question peuvent être utilisés soit pour des fins générales, soit pour des fins particulières. Ils peuvent être destinés à créer un capital inaliénable dont seuls les intérêts sont disponibles et/ou le don lui-même peut être immédiatement utilisable. C'est évidemment la volonté du donateur qui lie les parties.

La remarque déjà faite au sujet de la réduction de la subvention générale par le jeu des revenus des entreprises auxiliaires et des intérêts s'applique également aux dons destinés à des fins générales et immédiatement disponibles. Les dispositions actuelles relatives à ces revenus n'encouragent donc pas les dons qui pourraient être faits aux institutions pour usage général.

Les dons et les subventions destinés à des fins particulières, comme la recherche, ne sont pas déduits des subventions du gouvernement provincial et sont recherchés par les institutions universitaires. Par ailleurs, celles-ci font face à une concurrence d'autres types d'institutions civiques et culturelles. Alors que 37% des dons totaux des sociétés sont allés aux institutions universitaires en 1971, ce pourcentage s'abaissait à 26% en 1976[1].

Conclusion

A toutes fins pratiques, les institutions universitaires québécoises n'ont qu'une source importante de revenus : les subventions du gouvernement provincial. Les autres sources sont limitées, directement ou indirectement, par des décisions de même gouvernement qui n'incitent guère les institutions à en tirer davantage. Seuls les dons et subventions provenant du gouvernement fédéral ou de sources privées et destinés à des fins spécifiques présentent un grand intérêt pour les institutions universitaires québécoises.

Par ailleurs, on peut se demander jusqu'à quel point le prix des biens et services rendus par les institutions reflète les coûts réellement encourus, particulièrement les frais indirects. Dans certains cas, il serait sans doute avantageux pour les institutions de céder à d'autres organismes, sociétés privées ou coopératives, l'exploitation des entreprises dites auxiliaires.

II- Les frais de fonctionnement des institutions universitaires

a) Frais et fonctions universitaires

La comptabilité des institutions universitaires, tel que reflétée dans les états annuels de revenus et dépenses, distingue généralement les fonctions suivantes d'une institution :

---

1. Financial Post : Are Universities fulfilling needs of business ? 13 mai 1978, p. 11.

Enseignement (et recherche non subventionnée)
Recherche subventionnée
Soutien académique (bibliothèque, informatique, audio-visuel)
Soutien institutionnel (administration, terrains et bâtiments)
Services aux étudiants
Entreprises auxiliaires
Activités péri-universitaires

Il s'agit d'une comptabilité générale qui tient compte des frais directs de toute espèce que l'on retrouve à l'intérieur de chaque fonction. Par ailleurs, en autant que l'on peut s'en rendre compte à la lecture des états financiers officiels, les frais directs encourus par certaines fonctions comme l'administration générale et, pour une bonne partie, informatique et terrains et bâtiments, qui constituent les frais indirects d'autres fonctions, ne sont pas répartis entre ces dernières. De plus, comme on l'a noté ailleurs, la fonction enseignement comprend la recherche non subventionnée, sans la distinguer au point de vue comptable. Il en est de même des services de la bibliothèque, utilisés par les professeurs au point de vue enseignement et pour la recherche subventionnée et non-subventionnée, et par les étudiants universitaires et péri-universitaires.

b) Catégories de frais selon leur nature

La comptabilité universitaire tient compte des grandes catégories de frais: masses salariales, bénéfices sociaux et frais généraux. De même, à l'intérieur de chaque catégorie, on trouve une répartition détaillée des frais.

Par ailleurs, les distributions entre les frais de fonctionnement et les investissements donnent lieu à certaines difficultés. Dans le passé, la capitalisation de certaines activités du service Terrain et Bâtiments a varié d'une institution à l'autre de sorte qu'il est difficile de comparer la valeur des immobilisations actuelles. Les achats de livres par les bibliothèques sont traités comme des frais de fonctionnement, alors que les livres sont assurés, et à juste titre, comme une valeur active; le

fait que cet actif ne figure pas au bilan rend difficiles les comparaisons des frais de fonctionnement des bibliothèques entre institutions. Les immobilisations importantes sont capitalisées mais aucun amortissement ne figure aux comptes d'exploitation, ce qui ne facilite pas l'étude comparative des frais de location et de ceux de propriété.

c) La question des frais unitaires

Dans le cas des deux formes de répartition des dépenses (selon les fonctions et selon la nature), les frais sont rarement analysés officiellement par rapport à une unité quelconque de mesure, sauf de façon très globale (par exemple, le coût total unitaire par étudiant équivalent plein temps). Il est probable que certaines institutions disposent de certains renseignements de ce genre; comme ils ne sont pas publiés, il est impossible d'établir des comparaisons dans le temps ou entre institutions. Et il est improbable que beaucoup d'institutions soient en mesure de calculer les coûts moyens per capita selon les facultés et les niveaux d'études auxquels la D.G.E.S. semble intéressée, et de mesurer les économies d'échelle. Il est à noter que les institutions qui ne se sont pas livrées à ces calculs peuvent difficilement imputer les frais d'une fonction aux diverses autres auxquelles elle rend service.

d) La question des frais fixes

Contrairement à la plupart des entreprises privées, les institutions universitaires ont une très haute proportion de frais fixes par rapport à leur budget total. Ceci est dû au fait qu'il leur est extrêmement difficile de mettre à pied le personnel professionnel et même dans certains cas le personnel de soutien non-professionnel. De plus, elles ne peuvent facilement remplacer des opérations en régression par de nouvelles activités; ainsi la baisse de la population p.t. jour pourrait entraîner une sous-utilisation des ressources humaines et matérielles auxquelles on ne pourrait trouver rapidement une autre vocation, et les coûts unitaires tendraient à augmenter. C'est ainsi que se pose, en sens inverse cette fois, la question des économies d'échelle. Dans ces circonstances, il semble indiqué que les gestionnaires

Les institutions universitaires visent à la flexibilité, par exemple, en utilisant du personnel à temps partiel et en confiant à des sous-traitants un certain nombre d'opérations qui s'y prêtent.

De ce qui précède, on retiendra qu'il y a peu d'indications officielles que les institutions universitaires utilisent de façon intensive la comptabilité analytique que la D.G.E.S. souhaiterait instaurer. En effet, leurs réactions à la suggestion de la D.G.E.S. laissent entendre qu'il y aurait là pour elles un travail considérable à accomplir. Seule une enquête auprès des institutions permettrait de faire le point à ce sujet et de mesurer l'effort qu'exigerait la mise en place de la comptabilité analytique souhaitée.

De toute façon, on peut dire qu'il semble y avoir pénurie d'indicateurs comptables et statistiques officiels relatifs à la gestion universitaire. En tout cas, dans l'état actuel des choses, il n'y a pas entre les institutions un échange général de renseignements. Quant on connaît l'abondance de l'information disponible relativement aux opérations des sociétés privées de toute sorte, on reste étonné d'en savoir si peu quantitativement au sujet du fonctionnement des institutions universitaires. Dans leur intérêt même et pour les aider dans leur gestion, elles doivent se prêter à la collaboration que la D.G.E.S. leur propose.

Qu'on nous comprenne bien : nous ne sommes pas en train d'accuser de faiblesse généralisée la gestion des institutions universitaires. Il est bien sûr que leurs cadres supérieurs peuvent prendre actuellement en pleine connaissance de cause beaucoup de décisions importantes. Il s'agit simplement d'élargir la source des renseignements utiles, d'en parfaire la présentation et de les rendre disponibles à l'ensemble du réseau. Si le Gouvernement ne s'y intéressait pas, ce serait le devoir des institutions de créer les structures nécessaires.

Les coûts à encourir pour obtenir et analyser les renseignements sur lesquels serait fondée la comptabilité analytique envisagée seront sûrement

levés, surtout si, comme il le semble, les institutions universitaires ne disposent pas actuellement de ce genre de renseignements. Par ailleurs, comme les coûts en question seront fonction de l'ampleur et de la complexité qu'on voudra donner au système, on pourra ménager les étapes de l'opération de façon à étaler les coûts sur plusieurs années. Ceci permettra en outre de ne pas surcharger brutalement les ressources humaines disponibles et de corriger, au fur et à mesure qu'elles apparaîtront, les faiblesses conceptuelles et opérationnelles du système. A la base, il faudra élaborer un plan comptable complet qui reflètera pleinement les objectifs poursuivis.

Conclusion re : Frais de fonctionnement des institutions universitaires

Officiellement du moins, la comptabilité universitaire et les états financiers auxquels elle donne lieu ne fournissent pas une bonne partie des éléments indicateurs qui permettraient :

a) au Ministère de l'Education d'établir sur des assises plus scientifiques le calcul de ses subventions et de porter des jugements sur la valeur de la gestion des institutions;

b) aux institutions de perfectionner leur système de gestion en le fondant sur des données quantitatives, comparables dans le temps, selon les fonctions et selon les catégories de dépenses, et entre institutions.

Comme nous l'avons dit ailleurs, même si les positions décrites ci-dessus sont justifiées, la valeur des indicateurs établis est strictement quantitative et, aussi longtemps qu'on n'en aura pas établi la relation avec la qualité des services rendus, l'usage qu'on pourra en faire sera limité.

Conclusion générale

Pour une très grande part, le lien entre les revenus et les frais de fonctionnement des institutions universitaires est global. Les frais sont

toujours évalués par la D.G.E.S., pour la majeure partie, à partir de l'année de base 1969, et modifiés à chaque exercise selon l'évolution très simples de calcul, comme l'inflation et la variation de la population étudjante. Comme les frais ainsi calculés servent à établir des subventions gouvernementales et qu' à cause de l'effet direct et indirect des politiques du Gouvernement vis-à-vis les autres sources de revenus, celles-ci représentent une proportion de croissance des revenus totaux, les institutions sont financièrement devenues presque complètement dépendantes de l'Etat et doivent aligner leur frais de fonctionnement sur les calculs établis par lui.

Au point de vue budgétaire, la marge de manoeuvres des institutions universitaires est donc contenue dans des limites strictes et étroites. Il reste qu'une connaissance plus détaillée des coûts de fonctionnement des diverses activités universitaires devrait permettre aux institutions de tirer un meilleur parti des ressources disponibles. Par ailleurs, il est aussi possible que la même connaissance amènera le Gouvernement à établir un contrôle à priori de ces activités en rattachant les subventions à des normes précises, ce qui aurait pour effet de limiter les initiatives des institutions.